

Schriften des Vereins für Socialpolitik

Band 231

# Industriepolitik im Widerstreit mit der Wettbewerbspolitik

Von

Johann Eekhoff, Claus-Dieter Ehlermann, Hermann Lenke,  
Michael Mirow, Jörg Mittelsten Scheid, Jürgen E. Schrempp,  
Lothar Späth, Ludolf von Wartenberg

Herausgegeben von

Peter Oberender



Duncker & Humblot · Berlin

**Schriften des Vereins für Socialpolitik**  
**Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften**  
**Neue Folge Band 231**

# SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 231

---

## Industriepolitik im Widerstreit mit der Wettbewerbspolitik



Duncker & Humblot · Berlin

# **Industriepolitik im Widerstreit mit der Wettbewerbspolitik**

**Von**

**Johann Eekhoff, Claus-Dieter Ehlermann, Hermann Lenke,  
Michael Mirow, Jörg Mittelsten Scheid, Jürgen E. Schrempp,  
Lothar Späth, Ludolf von Wartenberg**

**Herausgegeben von**

**Peter Oberender**



**Duncker & Humblot · Berlin**

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Industriepolitik im Widerstreit mit der Wettbewerbspolitik /**

von Johann Eekhoff . . . Hrsg. von Peter Oberender. – Berlin :

Duncker und Humblot, 1994

(Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts-  
und Sozialwissenschaften ; N. F., Bd. 231)

ISBN 3-428-07883-7

NE: Eekhoff, Johann; Oberender, Peter [Hrsg.]; Gesellschaft für  
Wirtschafts- und Sozialwissenschaften: Schriften des Vereins . . .

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen  
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 1994 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme und Druck:

Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0505-2777

ISBN 3-428-07883-7

## **Vorwort**

### **I.**

Die Vorstellung, mittels Industriepolitik die Wettbewerbsfähigkeit bestimmter Sektoren der Volkswirtschaft gegenüber ausländischen Konkurrenten zu stärken und damit zum Wohl der nationalen Volkswirtschaft vermeintlich beizutragen, ist nicht neu. Besondere Aktualität gewann diese Idee jedoch wieder durch den Vertrag von Maastricht, in dem zusätzliche rechtliche Möglichkeiten einer Industriepolitik in der Europäischen Gemeinschaft geschaffen wurden.

Die Arbeitsgruppe Wettbewerb des Wirtschaftspolitischen Ausschusses im Verein für Socialpolitik setzte sich auf ihrer Tagung im März 1993 in Würzburg mit dieser Problematik grundsätzlich unter dem Thema „Industriepolitik im Widerstreit zur Wettbewerbspolitik“ auseinander. Eine umfassende Würdigung des Themenkreises wurde dadurch gewährleistet, daß neben Vertretern der Administration und der Interessenverbände auch Entscheidungsträger aus der Wirtschaft zum Vortrag und zur Diskussion eingeladen wurden.

Im ersten Referat erläuterte Dr. Lothar Späth, Vorsitzender der Geschäftsführung der Jenoptik GmbH in Jena und ehemaliger Ministerpräsident des Landes Baden-Württemberg, anhand des Standorts Jena, inwieweit industriepolitische Maßnahmen in den neuen Ländern geeignet sein könnten, die dortigen Strukturprobleme zu lösen.

Jürgen E. Schrempp, Vorsitzender des Vorstandes der Deutschen Aerospace AG, München, legte den Bedarf an industriepolitischen Maßnahmen aus seiner Sicht in der Luft- und Raumfahrtindustrie dar.

Als Mitglied des Vorstands der Deutschen Bundesbahn / Deutschen Reichsbahn erörterte Dr. Hermann Lenke die Notwendigkeit einer Bahnreform, um Wettbewerbsgleichheit im Verkehrsmarkt zu schaffen.

Dr. Jörg Mittelsten Scheid, persönlich haftender Gesellschafter der Vorwerk & Co., Wuppertal, umriß die Perspektiven einer Industriepolitik der Gemeinschaft aus Sicht eines mittelständischen Unternehmers.

Dr. Ludolf von Wartenberg, Hauptgeschäftsführer und Mitglied des Präsidiums des Bundesverbands der Deutschen Industrie e. V., stellte die Aufgaben dar, die die Industriepolitik nach Ansicht des BDI erfüllen sollte.

In seinem Referat „Industriepolitik in der Marktwirtschaft“ befaßte sich Prof. Dr. Johann Eekhoff, Staatssekretär im Bundesministerium für Wirtschaft, mit grundsätzlichen Überlegungen zum Themenkreis Industriepolitik.

Dr. Michael Mirow, Leiter der Zentralabteilung Unternehmensplanung und -strategie der Siemens AG, untersuchte in seinem Referat, ob die Wettbewerbsbedingungen in der Elektronikindustrie als Rechtfertigung einer Industriepolitik dienen könnten.

Den Abschluß bildete der Vortrag von Prof. Dr. Claus-Dieter Ehlermann, Generaldirektor der Generaldirektion Wettbewerb der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, der Zielsetzung und potentielle Maßnahmen der Industriepolitik aus europäischer Perspektive erläuterte.

Der Herausgeber dankt den Referenten für die sehr offenen Gespräche und seinen Kollegen für ihr Engagement in der Diskussion. Herrn Dr. Frank Daumann sei für seine Unterstützung bei der Durchführung der Tagung und bei der Herausgabe des Tagungsbandes gedankt. Herrn Diplom-Volkswirt Stefan Okruch dankt der Herausgeber für die Vorbereitung der Veranstaltung. Schließlich gebührt Frau Verena Faßbold Dank für ihre Mithilfe bei der Anfertigung einer druckfähigen Vorlage der Referate sowie Frau cand. rer. pol. Karin Dressel, Frau cand. rer. pol. Katrin Richter und Herrn cand. rer. pol. Christian Wallstabe für die Durchsicht der Druckfahnen.

## II.

Gäste der Arbeitsgruppe waren:

*Dr. Lothar Späth*, Vorsitzender der Geschäftsführung der Jenoptik GmbH in Jena und ehemaliger Ministerpräsident des Landes Baden-Württemberg

*Jürgen E. Schrempp*, Vorsitzender des Vorstandes der Deutschen Aerospace AG, München

*Dr. Hermann Lenke*, Mitglied des Vorstands der Deutschen Bundesbahn / Deutschen Reichsbahn, Frankfurt / Main

*Dr. Jörg Mittelsten Scheid*, persönlich haftender Gesellschafter der Vorwerk & Co., Wuppertal

*Dr. Ludolf von Wartenberg*, Hauptgeschäftsführer und Mitglied des Präsidiums des Bundesverbands der Deutschen Industrie e. V., Köln

*Prof. Dr. Johann Eekhoff*, Staatssekretär im Bundesministerium für Wirtschaft, Bonn

*Dr. Michael Mirow*, Leiter der Zentralabteilung Unternehmensplanung und -strategie der Siemens AG, München

*Prof. Dr. Claus-Dieter Ehlermann*, Generaldirektor der Generaldirektion Wettbewerb der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Brüssel

Bayreuth / Jena, im Juni 1993

*Prof. Dr. Peter Oberender*



## Inhaltsverzeichnis

Die Industriepolitik als notwendiges Instrument zur Lösung der Strukturprobleme in den neuen Ländern	
Von <i>Lothar Späth</i> , Jena .....	11
Industriepolitik in der Luft- und Raumfahrtindustrie	
Von <i>Jürgen E. Schrempp</i> , München .....	23
Die Notwendigkeit der Bahnreform zur Schaffung von Wettbewerbsgleichheit im Verkehrsmarkt	
Von <i>Hermann Lenke</i> , Frankfurt a. M. .....	35
Perspektiven der Industriepolitik in Europa	
Von <i>Jörg Mittelsten Scheid</i> , Wuppertal .....	43
Industriepolitik im Widerstreit zur Wettbewerbspolitik	
Von <i>Ludolf v. Wartenberg</i> , Köln .....	55
Die ordnungspolitische Problematik der Industriepolitik	
Von <i>Johann Eekhoff</i> , Bonn .....	69
Wettbewerbsbedingungen in der Elektronikindustrie — Notwendigkeit einer Indu- striepolitik?	
Von <i>Michael Mirow</i> , München .....	79
Industriepolitik aus europäischer Sicht	
Von <i>Claus-Dieter Ehlermann</i> , Brüssel .....	107



# **Die Industriepolitik als notwendiges Instrument zur Lösung der Strukturprobleme in den neuen Ländern**

Von *Lothar Späth*, Jena

Für mich lautet die Frage nicht, ob wir Industriepolitik brauchen, sondern wie Industriepolitik aussehen muß. Wenn ich frage: „Warum brauchen wir Industriepolitik?“, dann lautet die Antwort ganz einfach: „Weil wir Aspekte der Marktwirtschaft im Rahmen politischer Entscheidungen im Osten beseitigt haben und damit im Grunde gezwungen sind, auf einen Aufbau- bzw. Reparaturbetrieb umzusteigen.“

Wir haben erstens politisch entschieden, daß wir die D-Mark nach Osten geben, aber nicht, weil das wirtschaftliche Analysen ergeben haben, sondern, weil die Menschen dort mit Schildern herumgelaufen sind: „Kommt die DM, bleiben wir, kommt sie nicht, dann kommen wir.“ Und als die ersten Turmhallen mit Übersiedlern voll waren, war die Entscheidung relativ einfach: Wir führen die DM ein, damit wieder Ruhe einkehrt. Ruhe gab es natürlich nicht oder nur vordergründig, denn dann kam gleich die zweite Entscheidung, die uns jetzt im Tarifstreit sehr viel Kummer bereitet. Die Tarifpartner sagten gemäß dem Stand der damaligen politischen Erkenntnisse, den sie sich zu eigen machten: „Ihr bekommt dann 1994 die Westlöhne. Es geht ja hoffentlich alles relativ schnell. Ihr braucht eine Perspektive, sonst kommen die jungen Menschen alle in den Westen zum Arbeiten.“ Und dann haben wir gesagt, daß wir die Tarife bis zum Jahr 1994 etwa angeleichen werden; das sind die 26 %, und die werden wir jetzt zum 1. April streichen.

Dieser Streik wird wohl eine relativ ruhige Veranstaltung. Herr Steinkühler war vor 14 Tagen bei mir in Jena, und da wir uns seit 30 Jahren gut kennen und alle Streiks und Schlichtungen in Baden-Württemberg abgewickelt haben, haben wir sehr viel Erfahrung in solchen Dingen. Ich habe ihm vorgeschlagen, sich das doch zu ersparen, denn es gibt keine vernünftige Streikperspektive im Osten; es ist kein Spielraum für Streiks da, und die Leute werden die Streiks nicht mitmachen. Möglicherweise fangen sie alle mutig an, aber das Ganze endet dann im Chaos und Durcheinander, und im Grunde weiß dann überhaupt niemand mehr, was er machen soll. Die Kosten werden explodieren. Sicher ist es zutreffend, daß man den Menschen im Osten einen Teuerungsausgleich zwischen 9 und 10 % (also nur die reine Inflationsrate im Osten) zubilligen muß. Doch selbst dieser Prozentsatz ist im Augenblick eigentlich schon zu hoch, weil wir mit der bisherigen Lohnentwicklung aus Ostdeutschland schon ein Hochlohnland gemacht haben.

Praktisch bedeutet dies, daß wir unser Sozial- und Rechtssystem voll übertragen haben, ohne daß es dafür einen volkswirtschaftlichen Hintergrund gibt. Nur um ein Beispiel zu nennen: In Jena bekomme ich keinen Bauarbeiter mehr, obwohl ich per 31. 12. 1991 16 000 Leute entlassen habe. Damals habe ich Verträge für Hotelbauten abgeschlossen mit Pönen für diejenigen Beschäftigten, die nicht aus unserer Warteschleife übernommen werden; ich kann heute soviele Leute gar nicht anbieten, wie der Investor übernehmen will. Wir haben es also mit einem abrupten Übergang zu tun, der im wesentlichen darauf beruht, daß man überhaupt nicht überlegt hat, welche Dynamik das Wirtschaftsgeschehen in Ostdeutschland entfalten wird. Der Arbeitsplatzwechsel von der Textil- in die Bauindustrie zum Beispiel ist eigentlich unproblematisch, aber es fehlt an Anreizen. Die finanziellen Auswirkungen des Wechsels eines Sozialleistungsempfängers in die aktive Berufstätigkeit sind minimal. Wenn wir jetzt auch noch die Löhne langsamer steigen lassen, die Sozialleistungen auf der anderen Seite aber stabil halten, so holen die Sozialleistungen die normalen Arbeitslöhne ein, und spätestens dann ist der endgültige Zustand der gesellschaftlichen Immobilität erreicht, wobei die mentalen Aspekte der Dauerarbeitslosigkeit noch dazukommen.

In Anbetracht der realen Situation ist zweitens zu sagen: Die Produktivität im Osten beträgt erst ein Drittel des Niveaus im Westen — und schon jetzt haben wir die Löhne davon abgekoppelt. Die Säulen der Marktwirtschaft haben wir eigentlich völlig weggerissen, und jetzt können wir nur noch mit dem „halben Erhard“ operieren, weil die andere Hälfte nicht mehr existent ist. Mit dem alten Keynes war das eine ähnliche Geschichte: Man hat bei seiner Politik immer nur den „halben Keynes“ angewandt, weil die zweite Hälfte so ärgerlich war (nämlich die Rückzahlung der Staatsschulden!). So ähnlich operieren wir jetzt in den neuen Ländern mit der sozialen Marktwirtschaft.

Realität ist, daß die Lohnstückkosten im Osten doppelt so hoch sind wie im Westen (wenn man der Statistik glaubt!). Da gibt es natürlich Ausbrecher: Opel in Eisenach zum Beispiel arbeitet schon produktiver als in Rüsselsheim. Die Krankenstände sind halb so hoch. Solche Ausnahmeherscheinungen gibt es, aber wenn wir den Schnitt nehmen, so kann man eine ganz einfache Rechnung aufmachen: Ein Drittel der Produktivität und zwei Drittel der Löhne bedeutet, daß die Lohnstückkosten doppelt so hoch sind.

Wenn ich Unternehmer nach Jena bringen will, habe ich ein starkes Ansiedlungsargument (wie Sie sich vorstellen können!): „Also mit dem Auto ist es noch ein bißchen schwierig, mit dem Telefon ist's schon besser, aber dafür habt ihr doppelte Lohnstückkosten“; dann schreien sie auf vor Begeisterung und rücken in Scharen an . . .

In der Realität paßt also nichts, oder wie man auch sarkastisch sagen könnte: Politisch mag die Währungsunion richtig gewesen sein, aber wirtschaftlich war sie falsch. Und deshalb gehen dann auch meine fröhlichen Schwaben, wann immer sie Jena besuchen, gleich weiter nach Böhmen, weil dort die Stundenlöhne

4,80 DM betragen und sagen: „Weißt Du, dort ist es zwar noch etwas unsicherer als bei Dir, aber auch wenn die Lohnkosten jedes Jahr um 10 % steigen, ist es für mich immer noch interessanter.“ Ich muß im Grunde jedem Westler sagen: „Rechne mit Westlöhnen, und wenn Deine Investition richtig läuft, hast Du auch westliches Kosteniveau.“ Und damit sind wir in einer Lage, die ich noch einmal vereinfachend schildern will:

Die Dienstleistungsarbeitsplätze werden schnell geschaffen, nicht zuletzt dank eines weiteren künstlichen Eingriffs, den der Steuerabzweigung nämlich. Das bedeutet zum Beispiel, daß zur Zeit in Leipzig Einkaufszentren in solcher Zahl auf der grünen Wiese gebaut werden, daß die ersten bankrott sein müssen, bevor die letzten überhaupt aufgemacht haben! Die Stadt hat gar keinen Einfluß darauf, weil die Zentren alle auf Nachbargemarkungen stehen; jeder Bürgermeister baut eins. Die Summe dessen ist nachher das „Superangebot von Leipzig“. Und falls irgendwann in der Zukunft Innenstadtsanierung betrieben werden soll, dann ist keine Kaufkraft mehr da (die wurde ja auf der grünen Wiese abgefangen). Wir machen also so ziemlich alle Fehler, die wir im Westen schon einmal gemacht haben, allerdings etwas extremer. Und trotzdem: Die Spekulanten waren die ersten, die hier waren. Die Dienstleister sind die zweiten, die da sind.

Sehen wir einmal von diesen Fehlentwicklungen ab, so läßt sich leicht vorhersagen, daß in drei Jahren die Dienstleistungsseite im wesentlichen nach westlichem Muster abgedeckt sein wird. In Jena können Sie jetzt schon abends wählen, zu welchem Italiener Sie wollen, oder ob Sie ein Abendessen beim Chinesen bevorzugen; noch zwei, drei Jahre, dann haben wir auch überall die dritte Spur auf der Autobahn und stehen auch dreispurig im Stau, was bislang Privileg des Westens ist. Auch in den sektoralen Anteilen von Produktion und Dienstleistung wird sich der Wandel bis dahin vollzogen haben: Ich gehe mal davon aus, daß wir 7 Millionen Arbeitsplätze brauchen anstelle der 9 Millionen, die wir einmal in Ostdeutschland hatten. Das hängt mit den Strukturen zusammen. Von den 7 Millionen werden etwa 4 Millionen Dienstleistungsarbeitsplätze sein.

Gehe ich einmal davon aus, daß es beim Bau zu Überlappungen zwischen Handwerkerdienstleistungen und Bauindustrie kommt, dann können wir vielleicht sogar sagen: Wir brauchen gar nicht drei Millionen Produktionsarbeitsplätze, sondern vielleicht sogar nur 2,5 bis 2,7; der Rest geht in den Bau. Auf den meisten Baustellen wird allerdings schon polnisch und tschechisch gesprochen. Aber so wird das in etwa laufen.

Wir stehen also vor dem großen Problem: Wo kommen denn die Produktionsarbeitsplätze her? Und da kann man auch wieder eine, wie ich zugebe, wissenschaftlich nicht abgesicherte, aber praktisch funktionierende Vergleichsrechnung aufmachen: Der Ostmarkt ist weg und kommt nicht wieder; an seiner Stelle kommt der Westmarkt. Auch im Bartergeschäftsbereich kommt er zumindest nicht als Ostmarkt wieder; die „Chicago-Boys“ des IWF haben den Russen längst beigebracht, das Öl am Weltmarkt gegen harte Devisen zu verkaufen. Es ist deshalb

völlig unsinnig, wenn die deutschen Kollegen immer glauben, wir würden jetzt Öl gegen ostdeutsche Maschinen tauschen, weil die sonst niemand will. Das war einer der größten Fehler, von denen die Politik lange gelebt hat. Möllemann hat nur immer gesagt, wir gehen nach Moskau und öffnen uns den Ostmarkt — das letztere war vernünftig, das erstere nicht. Die Realität ist, daß der Ostmarkt verloren ist. Zu Deutsch heißt das, daß wir den Kapitalstock in der Produktion aufbauen müssen; es müssen Betriebe entstehen, die in der Lage sind, nach internationalen Kriterien wettbewerbsfähig zu sein.

Um zu bestehen brauchen wir nach Adam Riese die Wertschöpfung des Westens, sonst sind alle Ausgangsbedingungen verkehrt. Entwickeln wir zum Westen wettbewerbsfähige Produkte, ist es immer noch ziemlich kompliziert, für solche Hochtechnologien die internationalen Märkte zu erschließen. Bis man zum Beispiel technische Produkte, wie wir sie bei der Jenoptik haben, in Japan und den USA positioniert hat und mit dem Namen, mit dem Produkt, mit dem Service und mit all den Dingen auf dem Markt ist (und dann auch wirklich einen Verdrängungswettbewerb durch Qualität eingehen kann), bis dahin werden natürlich fünf, sechs Jahre vergehen.

Man könnte jetzt nochmal eine vereinfachte Rechnung aufmachen und fragen: Wieviel Arbeitsplätze kann man eigentlich in der Produktion schaffen? Man käme dann ganz schnell zu dem Ergebnis: Solange wir nichts verkaufen, wird es ziemlich schwierig sein, die Arbeitsplätze aufzubauen oder anders gesagt: Bevor nicht drei Prozent reales Wachstum erreicht sind, sieht die Sache ziemlich schlecht aus. Haben wir drei Prozent, dann gehen davon etwas mehr als zwei Prozent in die Rationalisierungsreserve; zwei Prozent Wachstum bewegen also den Arbeitsmarkt überhaupt nicht. Das dritte Prozent bewegt ihn vielleicht. Was man darüber hinaus noch machen kann: Wir haben 35 Millionen Arbeitsplätze in Deutschland. Erreicht man eine Zunahme der Arbeitsplätze um ein Prozent pro Jahr, so wären das 350 000. Halten wir also 100 000 für den Westen fest, dann können wir vielleicht 250 000 Arbeitsplätze im Osten schaffen. Alle diejenigen Arbeitsplätze, die wir über dieses vernünftig finanzierte Maß hinaus noch schaffen, sind meistens „Ramsch“, den wir in den nächsten Jahren wieder verlieren werden.

Ich will die Prognose wagen, daß Hunderte von Unternehmen, die die Treuhand privatisiert hat, in den nächsten zwei bis drei Jahren wieder in Konkurs gehen werden. Der Grund: Die Treuhandanstalt hat mit ihren Arbeitsplatz- und Investitionsvorschriften nur erreicht, daß die Betriebe ihr ganzes Geld in die Lohnsubvention und nicht in die Investition gesteckt haben und jetzt ziemlich am Ende sind. Ich könnte Ihnen 20 bis 30 Betriebe nennen, von denen die Treuhandanstalt glaubt, daß sie noch funktionsfähig seien. Diese Betriebe werden aber alle wieder auf den Markt für Unternehmungen kommen, und dann wird sich kein Käufer mehr finden, weil sie im Grunde eine zu niedrige Wertschöpfung haben. Oder anders gesagt: Das Gefährlichste wäre jetzt, noch Arbeitsplätze anzulocken, die

eigentlich nach Portugal gehören oder in die Tschechei. Und deshalb sage ich: Wenn wir jährlich eine Zunahme von 1 % aller deutschen Arbeitsplätze haben (ausgehend von 3 % Wachstum), so sind das jährlich 250 000, und somit dauert es 10 bis 12 Jahren, bis wir die Produktionsstruktur haben. Das sind realistische zeitliche Perspektiven! Das muß man den Leuten erklären, anders geht es nicht. Wir müssen ein wenig abrücken von der Vorstellung, das in zwei bis drei Jahren schaffen zu können.

Man könnte noch hinzufügen: Schaffen wir es, die Infrastruktur nach westlichem technologischen Standard aufzubauen (ich rede nicht immer von Autobahnen und Telefon, sondern von Universitätsforschungsinstituten und Technologie-Transferinrichtungen, von Krankenhäusern und Kliniken — einfach von moderner Technologieinfrastruktur), dann ist das ja auch Industriepolitik. Viele werden hier aber zustimmen, wenn man sagt: „Wenn wir das in 12 bis 14 Jahren im Osten schaffen, dann sind wir die Helden der Welt, denn dazu haben wir im Westen immerhin 45 Jahre gebraucht.“ Nur da man den Leuten jetzt etwas anderes erzählt hat, ist es so schwierig, ihnen das zu erläutern. Und damit komme ich zur — meiner Meinung nach — größten Gefahr, nämlich dem Begriff „Erhaltung industrieller Kerne“. Das ist natürlich im Grunde nichts anderes als die ängstliche politische Aussage: „Jetzt gehen die Leute auf die Straße, also, was jetzt noch an industrieller Substanz da ist, erklären wir lieber zum industriellen Kern, was immer dieses auch sein mag.“ Im Grunde ist das nur Unsinn, von dem ganz schnell wieder Abstand genommen werden sollte — das alles sind doch Subventionsunternehmen auf Dauer! Und wer jetzt eine Strategie der Erhaltung dieser Unternehmen verfolgt, der baut sich für die nächste Generation das Ruhrgebiet „mal 10“ auf.

Man wird die Menschen, die jetzt arbeitslos sind, natürlich nicht in Jahresraten wieder von zuhause abrufen können, sondern man müßte Überbrückungslösungen finden. Dazu gibt es ja ein breites Instrumentarium. Ich bin jetzt nicht so ganz sicher, ob die zur Zeit praktizierten ABM-Maßnahmen der Weisheit letzter Schluss sind. Sie haben aber einen Vorteil: Ich habe beispielsweise tausende ABM-Beschäftigte in meinen Betrieben, von denen immerhin 200, die nie zum Bau wollten, jetzt zum Bau gegangen sind. Das heißt, meine Optiker und Techniker haben durch solche ABM-Maßnahmen zum ersten Mal entdeckt, daß der Bau auch ein interessanter Arbeitsplatz sein kann. Dies ist ein positiver Aspekt, aber ansonsten ist die reale Arbeitslosigkeit bei 40 %, und alles andere ist optische Täuschung. Wir filtern die Leute, wir schulen sie um und wieder zurück und machen aus Ingenieuren (die wir später wieder zum Ingenieur ausbilden müssen, weil sie dann das Ingenieurwissen vergessen haben) Arbeiter. Es wird also so viel volkswirtschaftlicher Unsinn betrieben, den ich gar nicht weiter beschreiben will. Nur, im Kern werden wir eine Strategie dafür haben müssen (und das versteh ich eigentlich unter langfristigen Konzeptionen), wie neue industrielle Kerne zur Ablösung von alten aufgebaut werden können.

Ich will es mal so sagen: Industriepolitik machen wir in jedem Fall, meiner Meinung nach genauso wie im Westen. Wenn die Leichen groß genug sind, dann dürfen sie selbst schon riechen. Dennoch werden sie vor dem Friedhof hin- und hergetragen, mit einem irrsinnigen Finanzaufwand, weil sich kein Politiker traut, die Grablegung zu beschließen. Auf der Geburtsstation sind wir dafür umso ängstlicher: „Also, ja keine Flops, ja keine Neugründungen, ja nicht die jungen Leute, die drüben wirklich was machen wollen.“ Im Osten Risikokapital aufzutreiben, das ist ein Abenteuer: Was dort so für Vorstellungen über „Risikokapital“ die Runde machen! Und wenn jetzt die Banken 1 Milliarde DM spenden, dann sollte man diese Milliarde doch nicht dazu verwenden, um die Schulden der Treuhandanstalt von 300 Mrd. auf 299 Mrd. zu vermindern; dieser Schuldenberg wird sowieso höher. Man sollte vielmehr wenigstens diese Milliarde als Risikokapital für Neugründungen ausgeben und dann auch ein paar Flops riskieren.

Damit komme ich zu der für mich wichtigsten Aussage: Ich glaube, die größte Gefahr ist, daß dieses Festhalten oder diese Ängstlichkeit beim weiteren Strukturwandel das eigentliche Problem ist. Für das Schaffen neuer industrieller Kerne ist im Grunde die Strukturpolitik der Länder zuständig, für die Sanierung der alten die Treuhandanstalt — und diese Situation schafft bestimmt die schlechtesten Lösungen! Wenn man also jetzt die Treuhandanstalt abwickeln würde, dann würden das ganze Gewerbe, Grundstücke und Industrieteile zunächst den Ländern übergeben werden. Danach muß man mit regionalen Strukturgesellschaften anpacken, und so kann man den Abbau und den Aufbau verknüpfen (so wie wir das in Jena machen). Ich habe immer gesagt, daß ich die Jenoptik nicht sanieren will, denn da gibt es nichts zu sanieren. Wir haben den Produktionsbereich Jenoptik von 27 000 Leuten (davon waren vielleicht 20 000 in der Produktion beschäftigt) inzwischen auf 1 250 heruntergefahren. Und damit komme ich zur Produktivität: Wenn Sie die Unternehmer nicht zwingen, mit der Zahl von Leuten zu arbeiten, die sie zum Erreichen von Zielproduktivität brauchen, dann steht die doppelte Anzahl von Arbeitern herum. Wenn wir nicht die funktionsfähigen Einheiten in die westdeutsche Produktivität „pressen“, schaffen wir keine vergleichbaren Ergebnisse. In Jena wurden inzwischen 150 Unternehmen gegründet, meist mit mittelständischen Partnern aus Westdeutschland. Nehmen wir den typischen Schwaben als Beispiel (aus dieser Ecke habe ich natürlich die meisten geholt): Wenn er hier 30 Arbeiter bekommt, so stellt er auch deren Arbeitsergebnis sicher. Er hat natürlich ganz andere Möglichkeiten, die Kontrolle durchzuführen, die Leute zu mobilisieren und die Leute auch mental richtig anzupacken. Und deshalb haben wir nun im Grunde gesagt: Der „Dinosaurier“ stirbt. Der größte, den wir noch haben, ist die Carl Zeiss Jena GmbH mit 3 000 Leuten; dort merkt man jetzt, daß man nicht mehr klar kommt mit den 3 000 Beschäftigten, die sie der Treuhandanstalt versprochen haben. Man ist auch schon beim Thema Entlassung angelangt, weil man im Grunde effektiv höchstens für die Hälfte der Beschäftigten Arbeit hat. Wir hingegen haben zunächst einmal alles ausgegliedert, und danach wurden fast alle Fabriken abgerissen. Denn das zweite, was alle Betriebe

umbringen könnte (neben den hohen Lohnkosten), sind die Unterhaltungskosten und vor allem die Medienkosten. Sie haben alle sehr hohe Heizkosten, so daß die Betriebskosten pro Quadratmeter etwa beim 7fachen (!) des Westniveaus (Basis: ein durchrationalisierter westdeutscher Betrieb) liegen. Dies bedeutete am Anfang für die Jenaer einen großen Schreck. Sie hatten immer geglaubt, da komme einer und baeu den Konzern wieder auf, aber wir haben immer gesagt: „Der Kombinats-,Dinosaurier‘ Carl Zeiss muß beerdigt werden, er stirbt am eigenen Gewicht. Wir holen die Insekten, nämlich die Mittelständler und bauen die Region auf.“

Jetzt kommt der nächste Punkt: Die meisten Mittelständler wollten natürlich nicht in unseren alten Hallen produzieren — deshalb die vielen Abrisse. Wir haben beispielsweise das alte Zeiss-Hauptwerk in der Stadtmitte zur Hälfte abgerissen und das Grundstück sechsgeschossig bebaut. (Gott sei Dank zu einem Zeitpunkt, bevor der erste Denkmalschützer die Tätigkeit aufgenommen hatte, denn sonst wäre auch das nicht möglich gewesen). Morgen stellen wir ein Einkaufszentrum vor, etwa 60 000 Quadratmeter Gesamtfläche, und schaffen es damit, in der Mitte der Stadt einen Bauplatz zu bekommen. Wegen des Problems der Eigentumsverhältnisse ist es im Normalfall natürlich überhaupt nicht möglich, daß Sie auch nur einen Bauplatz mitten in der Stadt haben, auf dem man ein integriertes Einkaufs- und Bürozentrum errichten kann. Wir sanieren jetzt zum Teil unsere alten Gebäude für Universitätsnutzungen. In den ganzen Fabriken wurde also sofort umgestellt auf den Dienstleistungssektor: Abriß für Büros. Die Fabriken, um die es ganz schlecht bestellt war, wurden sofort abgerissen, bevor die Bewohner aus dem Schock aufwachen und sie verteidigen konnten. Die Gebäude, die nicht abgerissen wurden, sind alle schon im Umbau und in der Sanierung. Das geht natürlich nur mit einem gewaltigen Aufwand, aber den Aufwand finanzieren wir und führen damit ein ganz anderes Konzept aus, als wir es der Treuhandanstalt versprochen haben: Die Treuhandanstalt nämlich hat uns immer nur Geld gegeben für die zu erwartenden Unterhaltsverluste durch die Altsubstanz. Da wir die Altsubstanzen aber jetzt abgerissen haben, können wir das Geld einsetzen, um gewissermaßen eine andere Struktur zu schaffen, Liquidität zu sichern, die Liquidität sofort wieder in Investitionen umzusetzen und daraus im Grunde einen Anreiz zu schaffen.

Nun kommt aber hinzu, daß wir jetzt eigentlich zusätzliche Industriegebiete benötigen. Und nun sagt man uns, daß es die überall gäbe. Jede Gemeinde hat ein Schild „Industriegebiet“ an der Autobahn aufgestellt. Soviele Industriegebiete braucht man in der ganzen Welt nicht, wie wir in Ostdeutschland haben! Auch die Gemeinden haben natürlich nie überlegt, wie sie das Ganze organisieren und wie sie an Investoren herankommen könnten. Alle Frohnaturen der Welt sind als Industrieansiedler mit einem Riesenaufwand von Wirtschaftsförderungsgesellschaften herumgerannt. Als ich dann vor 1½ Jahren nach Jena kam, habe ich gesagt: „Diese Gesellschaften fügen wir jetzt alle zusammen und machen

gemeinsam eine GmbH mit allen Landkreisen vom Hermsdorfer Kreuz (wo wir inzwischen noch die Tridelta GmbH erworben haben) bis nach Weimar.“ Diesen Vorschlag hat man abgelehnt und mir gesagt: „Sie können ihre Investoren zu uns schicken. Falls wir welche übrig haben, schicken wir sie zu Ihnen, die stehen bei uns alle Schlange.“ Inzwischen sind die Gebiete immer noch nicht erschlossen, die Schlangen sind immer noch da und diese sogenannten „Industrieansiedler“ waren inzwischen bereit, mit uns eine solche Gesellschaft zu gründen.

Aber daneben haben wir eine 100 %ige Tochter gegründet, die wir mit einem effektiven und professionellen Management ausgestattet haben, und die erschließt jetzt in jedem Landkreis ein Industriegebiet, wenn der Kreis sich verpflichtet, solange kein zweites zu erschließen, bis das erste belegt ist. Die Erschließungsarbeiten der ersten drei Gebiete beginnen im April. Ich kann nur soviel sagen: Die Investoren für 70 bis 80 % der Sofortbelegung des Gebiets sind vorhanden. Dies bedeutet, daß wir im Herbst schon die ersten Regionen auswählen können, für die das zweite Industriegebiet in Frage kommt. Und dort machen wir genau das Gegenteil wie die Treuhandanstalt: Ich suche Industriebetriebe, die große Flächen brauchen und wenig Beschäftigte haben. Erstens habe ich die Flächen leichter als im Westen, zweitens sind sie billig, drittens gibt es Investitionszuschüsse (was jetzt den Investor nach Jena bringt, sind nicht die Löhne, aber die Tatsache, daß er 1/3 der Investitionssumme vom Staat erstattet bekommt). Das hat die öffentliche Hand im Osten noch gar nicht gemerkt, daß sie dieses System viel Geld kosten wird; dem Unternehmer ist das natürlich egal. Ich will ein Beispiel nennen: Die DLW (die Deutschen Linolwerke) haben mit Italienern zusammen eine neue Firma gegründet zur Produktion von Bauelementen für den Fabrikbau: Investition 60 Mio., Beschäftigte 65. Es werden 4 Hektar Grund benötigt. Das ist eine ganze Privatsiedlung!

Die neu entstandene Dienstleistungsindustrie benötigt 2 000 Beschäftigte in der Innenstadt. Jena ist inzwischen diejenige Stadt nach Leipzig und Dresden mit der geringsten Arbeitslosigkeit. Jetzt merken die Leute: das Neue kommt. Jetzt kann ich meinen Betriebsrat wieder überreden und sagen: „Weißt Du, jetzt nehmen wir die Leute da rüber, wir müssen weiter abbauen, aber wir bauen auch gleichzeitig auf.“ Dieses auf das Ganze übertragen bedeutet: Wenn man ein Strukturkonzept hat, wie in den 12 Jahren aufgebaut werden soll, dann kann man auch Teile abbauen. Und dann sind die Überbrückungshilfen, sogar die Subventionen für produzierende Betriebe, zu limitieren in bezug auf den Zeitpunkt der Einführung neuer Strukturen. Ansonsten werden nämlich die neuen Strukturen mit dem Problem behaftet sein, daß sie keine preisgünstigen Arbeitskräfte mehr bekommen, weil natürlich diese aus Gewohnheit lieber bei ihren alten subventionierten Betrieben bleiben. Man bekommt also das Ruhrgebiet-Syndrom wieder. Das Ruhrgebiet hat jahrelang die Mittelständler, die Baden-Württemberg und Bayern erfolgreich aufgenommen hat, abgewehrt mit der Begründung: „Ihr verderbt den Arbeitsmarkt.“ Aber damit haben sie Leute mit den falschen Produkten

gehalten, wie wir jetzt sehen, und haben im Grunde mit dieser Politik eine große Strukturkrise verursacht.

Abschließend will ich nur sagen, daß wir uns derzeit eine Art „Osthandelsgesellschaft“ aufbauen, weil wir noch eine große Infrastruktur für und in Osteuropa haben. Wir haben erstens fließend russisch sprechende leitende Mitarbeiter. Zweitens: Vieles davon ist von den Zeissianern in den letzten dreißig Jahren aufgebaut worden, z.B. in St. Petersburg, Moskau und anderen Städte, und es wird sich zeigen, daß die Absatzaussichten im Osten in einigen Bereichen gar nicht so schlecht sind. Zumindest die Tschechei und Teile von Polen und Ungarn werden wirtschaftlich unglaublich erfolgreich sein, weil wir dort geschlossene Volkswirtschaften vorfinden und deshalb wirklich alternative Billiglohnländer zur Verfügung stehen. In Belarus gehen die ersten Investoren daran und produzieren für 69 Pfennige die Stunde. Dort gibt es auch am wenigsten ethnische Konflikte.

Die jetzige „Hermesgeschichte“ ist nichts anderes als eine große Subventions- und Geschenkveranstaltung. Eines Tages werden wir dort aber vielleicht zu Konzepten kommen, wie wir etwa Anlagegüter nach Osteuropa verkaufen, deren Refinanzierung durch Komponentenproduktion erfolgt. Schon jetzt gibt es genügend Bartergeschäftsleute, die das alles machen können. Das einzige, was sie nicht machen können, ist Leute nach Osten schicken, die die Qualitätskontrollen durchführen und die Produktion aufbauen. Ich habe bei Zeiss einen Stamm von etwa 100 bis 150 noch relativ jungen Ingenieuren, die sofort bereit wären, in die Sowjetunion umzuziehen, wenn man ihnen einen entsprechenden Anreiz böte. Sie haben zweitens dort schon fünf bis sieben Jahre gelebt und trainieren sich jetzt nach westlichen Maßstäben. Teilweise schicke ich sie sogar leihweise in westdeutsche Unternehmen zur Qualifizierung. Wenn man dann gezielt diese Billiglohnsituation nutzt, so wie das die Japaner mit ihrem gesamten Umfeld z.B. auf dem chinesischen Festland machen, kann diese Kombination von Billiglöhnen und Hochlohnland meiner Meinung nach unter Nutzung der Arbeitsteilungsmöglichkeiten ein ganz interessanter Ansatz sein für diejenigen, die die speziellen Anforderungen in Osteuropa erfüllen können. Wenn ich jetzt die Jenoptik-Gruppe betrachte, so besteht sie ab 1994 im Rahmen einer Holding-Organisation. Sie hat drei große operative Bereiche: Das eine ist die Hochtechnologie mit etwa 1 250 Leuten, das zweite ist die Industriekeramik (also das, was wir aus Tridelta gemacht haben), mit etwa 2 500 Leuten; die haben wir eigentlich nur bekommen, weil sie als sicher bankrott eingestuft wurde. Als wir die Kosten und die Umsätze überprüft hatten, wurde festgestellt, daß sie eher kartellbedroht als preisbedroht sind, weil das Geschäft mit Isolatoren ein ganz enger Markt ist. Wir haben uns in der Zwischenzeit ganz gut plaziert. Es gibt westdeutsche Konkurrenten, die Kurzarbeit machen, während wir in einigen Produktionsbetrieben voll ausgelastet sind. Da läßt sich auch technisch aus der Kombination mit unserer Technologie eine ganze Menge machen, wenn Sie an die moderne Industriekeramik denken.

Dann haben wir mit Sandoz in Basel eine weitere Firma eröffnet, die produziert auf dem Gebiet der Umwelttechnologie. Da versuchen wir jetzt, das erste total verseuchte Sanierungsgebiet zu revitalisieren, wollen aber eigentlich die Sanierung dazu benutzen, um dort ein integriertes Recycling- und Entsorgungszentrum zu errichten. Wir haben jetzt noch RWE ins Boot geholt, so daß wir inzwischen eine Projektgruppe sind: RWE, Sandoz und wir, gewissermaßen alle Kompetenzen. Das ist der operative Bereich, der wird im Endzustand vielleicht mal 5 000 Leute haben.

Ferner haben wir einen — wenn Sie so wollen — Strukturbereich, den wir in fünf bis sechs Jahren wahrscheinlich dem Land schenken werden. Wir wollen uns nur mit dem Land noch nicht verbünden, weil wir mit diesen Bürokraten nichts anfangen können, zumal die so mit der Kontrolle beschäftigt sind, daß sie bis jetzt mit dem „Starten“ noch gar nicht angefangen haben. Wir haben jetzt eine Industrieansiedlungsgesellschaft gegründet, die die Investorenbetreuung durchführt. Wir verfügen über ein Investorzentrum: Jedem ankommenden Investor wird professionell eine Baugenehmigung beschafft, ihm werden seine Subventionen organisiert, seine Eigentumsfragen geklärt und seine Grundbucheintragungen vorgenommen; notfalls bauen wir ihm seine Fabrik auch noch schlüsselfertig, wenn er es haben will. Wir beteiligen uns auch an diesen Betrieben, geben dem Investor aber sofort wieder eine Option auf unsere Anteile, weil wir eigentlich die Beteiligung wieder abstoßen wollen; wir sind nur dazu bereit, wenn es ihm hilft. Ein Beispiel: Ein Amerikaner sagt: „Ich kenne mich bei Euch nicht aus, geht mal mit 25 % mit, damit ich auch sehe, daß Ihr es ernst meint mit dem, was Ihr mir da anbietet.“

Das ist also die zweite Gruppe, und zu der gibt es jetzt auch noch eine Bauentwicklung. Das ist auch etwas, womit wir unsere Situation der Treuhandanstalt gegenüber noch nachträglich verbessern, und zwar einfach dadurch, daß wir Wohnungsbau betreiben. Sämtliche Spekulanten der Welt drehen sich um und bauen Abschreibungswohnungen in Jena oder wollen zumindest welche bauen. Da haben wir gesagt: „Das können wir auch selber, so einen Bauträger organisieren wir selber.“ Jetzt bauen wir 700 Wohnungen. Erstens braucht die Universität Wohnungen, und auch die Bürger wollen Wohnungen haben. 700 Wohnungen mit Abschreibungsmodell im Westen abzusetzen, das ist ein Klacks. Aber da ein Spekulant an dieser Wohnung 20 000 bis 30 000 DM verdient, können wir das selber auch machen. Inzwischen haben wir dort Arbeitsplätze geschaffen. Wir gehen soweit, daß wir eine Tochtergesellschaft aufbauen für die Sanierung der schönen alten Villen in Jena. Daraus können Sie die tollsten Eigentumswohnungsprojekte machen, die kauft im Westen jeder, da kann er alles abschreiben. Damit kriegen wir die denkmalgeschützten alten Häuser wieder ins Lot und bauen Handwerksbetriebe auf; diese Handwerksbetriebe haben volle Auftragsbücher: Das sind solche Übergangslösungen, die dann später wieder teilweise aufgegeben werden, wenn die industrielle Produktion kommt. Das also ist unser Bereich der Regionalentwicklung.

Und der dritte Bereich ist der Dienstleistungsbereich. Wir haben erstens alle Rechenzentren der Firmen, die wir gekauft haben, zusammengelegt und ausgeliert, und bieten sie nun auch als Serviceleistung für all diejenigen Mittelständler an, die jetzt gekommen sind. Damit haben wir auch die Möglichkeit, relativ schnell an Kostenkontrolle und Beratungsdienste zu kommen.

Weiterhin haben wir eine Qualifizierungsgesellschaft gegründet (die uns eigentlich aufgedrängt wurde), mit 6 000 Menschen, was nun wirklich der nackte Wahnsinn war. Wie will man denn 6 000 Leute in einer Stadt mit 100 000 Einwohnern schlagartig unterbringen? Wir haben es dann heruntergedrückt auf etwa 800 bis 900 und haben die Technische Akademie Wuppertal geholt; die managt das jetzt. Wir haben auch eine Servicegesellschaft „Umschulung“. Wir vereinbaren jetzt mit den Betrieben, die sich neu ansiedeln, wann sie wieviele Leute mit welchem Qualifikationsprofil brauchen. Danach suchen wir die entsprechenden Kräfte und bilden sie für den Betrieb aus. Das ist weit besser als die abstrakte Werbepolitik. Und das Dritte ist jetzt der Aufbau einer „Handelsgesellschaft“ mit dem Osten, für die wir vor allem noch 40 russische Ingenieure nutzen, die alle in Jena ausgebildet wurden und noch auf unserer Pay-roll stehen. Ein Ingenieur kostet uns 35 DM im Monat, das ist also relativ preiswert. Wenn er die 35 DM bar ausbezahlt bekommt, ist er die nächsten zwei Wochen lang glücklich.

Wir versuchen jetzt einfach, die alten Strukturen für Neues zu nutzen. Wenn ich dies auf das Ganze übertrage, scheint es ein denkbare Konzept zu sein. Ich finde es beispielweise sehr wichtig, daß in Jena ausgebaut wird, daß in Jena die Fraunhofer-Gesellschaft schon ihren Sitz hat (mit Schwerpunkt Sensorik/Verkehrsleitsysteme), daß wir in Jena drei Forschungsinstitute der Blauen Liste haben, daß wir jetzt versuchen, die Max-Planck-Gesellschaft mit zwei Forschungsinstituten nach Jena zu bekommen. Wir kümmern uns ganz einfach um alles, was die Technologie in dieser Region fördert.

Der Staat ist in den nächsten fünf Jahre völlig außerstande, eine derartige Sache zu managen. Sie kriegen nicht einmal Bauherrn, wenn wir über den Fachbereich „Wirtschaftswissenschaften“ der Universität und seine Unterbringung verhandeln. Dort sitzen ein paar Leute, die alle furchtbar viel Angst haben und beraten werden von denen, die auch furchtbar viel Angst haben und die Angst machen. Die erste große Einrichtung, die sie überall geschaffen haben, ist der Rechnungshof, der alles prüfen soll; aber da er noch nichts zu tun gehabt hat (weil ja nichts passiert ist), werden lediglich andauernd Briefe geschrieben, was alles zu unterlassen sei. In diesem Klima können Sie doch keine Dynamik erzeugen! Deshalb meine ich: Das alles zeigt, daß Jena natürlich ein Einzelfall ist, aber wenn man einmal die Strukturen vorübergehend regional saldieren würde, dann scheint mir dies eine Form von Industriepolitik zu sein, die wenigstens zukunftsgerichtet ist. Ich habe eine große Sorge: Während alle gegen diese Art

von Industriepolitik reden, baut sich eine viel gefährlichere auf, nämlich die Subventionspolitik ohne Ende.

## Zusammenfassung der Diskussion

Anschließend wurden die folgenden Problemkreise diskutiert:

1. Inwieweit kann das Konzept Späths überhaupt unter den Begriff *Industriepolitik* subsumiert werden?
2. Trägt die Ansiedlungspraxis in den neuen Bundesländern mit einer Bevorzugung neuer industrieller Strukturen den Charakter einer selektiven Industriepolitik?
3. Inwiefern kann das Späthsche Modell auf die staatliche Ebene übertragen werden?

In der Diskussion zeigte sich zunächst, daß der Begriff *Industriepolitik* hier mehr oder minder eine unternehmerische Perspektive gewinnt und daher ordnungspolitisch nicht problematisch ist. Damit stellt sich die Frage, ob die Konzeption Späths überhaupt als Industriepolitik bezeichnet werden sollte, zumal hierbei die Besonderheit in der Person Späths liegt, wodurch erst eine Verknüpfung privatwirtschaftlicher Elemente mit hoheitlichen Aufgaben ermöglicht wird.

Die Konzeption Späths bedeutet nach Ansicht einiger Diskussionsteilnehmer eine deutliche Distanzierung von einer Wirtschaftspolitik der Erhaltung bestehender Industriekerne und eine Hinwendung zur Ansiedlungsförderung neuer industrieller Kerne. Den Vorwurf eines selektiven Vorgehens müsse sich daher diese Konzeption gefallen lassen, da eine Wertung hinsichtlich der wünschenswerten Industriestruktur gefällt werde.

Als äußerst problematisch erweist sich, so stellte sich in der Diskussion heraus, die Übertragbarkeit der im unternehmerischen Bereich angesiedelten Konzeption von Späth auf die staatliche Ebene. Späth sah eine derartige Möglichkeit durchaus gegeben, indem verstärkt die Entscheidungen der öffentlichen Hand dezentralisiert werden sollten und damit vor Ort gefällt werden könnten. Späth wies in diesem Zusammenhang auf die Bedeutung von Strukturgesellschaften hin, deren Existenz von vornherein auf eine bestimmte Zeit festgelegt werden sollte.

# **Industriepolitik in der Luft- und Raumfahrtindustrie**

Von *Jürgen E. Schrempp*, München

## **I.**

Was schlagen Sie Europa vor, wenn Sie wissen, daß es seitens der USA das klar definierte politische Ziel gibt, im Aerospacebereich militärisch und zivil die weltweite Führungsposition nicht nur zu halten, sondern sie auszubauen?

Was empfehlen Sie Europa, wenn Sie wissen, daß mit vielfältigen raffinierten Verfahren sowohl die NASA wie auch das Pentagon eifrig bemüht sein werden, die bisher praktizierte, immense Förderpolitik für Luft- und Raumfahrt fortzusetzen?

Was soll in Europa getan werden, wenn dieselbe Branche weltweit nur in US-Dollar fakturiert?

Was muß Ihres Erachtens geschehen, wenn im Jahr 1986 der staatliche Anteil der US-Ausgaben für Forschung und Entwicklung 71 %, im Jahre 1989 aber 77 % betrug?

Herr Vorsitzender, meine sehr geehrten Damen und Herren, ich begrüße Sie recht herzlich und danke dem Veranstalter für die Einladung, dem erlesenen Kreis der „Arbeitsgruppe Wettbewerb“ unsere Überlegungen und Glaubenssätze zu einer „Industriepolitik der Luft- und Raumfahrtindustrie“ darlegen zu können.

Vor allem darf ich Sie um Verständnis bitten, diesen Vortrag mit einem kleinen Ausschnitt aus all den Fragen eingeleitet zu haben, die sich uns in der Praxis des Industriealltages stellen und — Sie gestatten mir den kritischen Hinweis — bei deren Beantwortung wir uns oft sehr verlassen vorkommen.

Ich verlange auf die soeben gestellten Fragen natürlich keine letztgültigen Antworten. Genauso wenig kann und will ich Ihnen eine generell anerkannte, von der gesamten deutschen Industrie empfohlene Interpretation von „Industriepolitik Deutschland“ vermitteln, und ich will Ihnen auch keine spektakulären Industriepolitik-Empfehlungen an die hohe Politik mit auf den Weg geben.

Offensichtlich können wir alle nur eines, nämlich uns bemühen, miteinander einen kritisch-konstruktiven Diskurs darüber zu führen, wie Wettbewerb und Wirtschaftspolitik sein müssen, um die langfristige wirtschaftliche Entwicklung wettbewerbsfähig sowie umwelt- und sozialverantwortlich zu gestalten.

Im folgenden darf ich Ihnen die Merkmale unserer Industrie kurz schildern, weil daraus ganz spezifische, mit anderen Industrien schwer vergleichbare Anforderungen wirtschaftspolitischer Natur entstehen.

Danach werde ich mich der Grundproblematik industrie politischer Ziele und Maßnahmen widmen und darf Ihnen unser Verständnis von Industriepolitik darlegen.

## II.

Die Luft- und Raumfahrtindustrie ist eine sehr stark von der Informationstechnik geprägte Branche, in der Europa noch vor Japan steht. Der Daimler-Benz-Konzern hat die strategische Bedeutung der Luft- und Raumfahrtindustrie entsprechend rechtzeitig erkannt und sein Kerngeschäftsfeld, den Automobilbau, um die Luft- und Raumfahrt erweitert.

Die Schaffung langfristiger Rahmenbedingungen ist insbesondere für Unternehmen der Luft- und Raumfahrtindustrie von essentieller Bedeutung. Lange Planungshorizonte verbunden mit extrem hohen Entwicklungskosten und einem oft erst nach Jahren erzielbaren Return on Investment sind Charakteristika dieser Branche, die sich gleichzeitig einem ständig wachsenden Wettbewerbsdruck auf den Weltmärkten gegenüber sieht, weil einerseits viele Industrieländer die Luft- und Raumfahrtindustrie zunehmend als impulsgebende Branche sehen und andererseits rückläufige Verteidigungsbudgets industrielle Überkapazitäten schaffen, die auf die zivilen Luft- und Raumfahrtmärkte drängen.

Als weitere Besonderheit ist die hohe Abhängigkeit der Luft- und Raumfahrtindustrie vom öffentlichen Auftraggeber zu erwähnen: Verteidigungsgüter werden naturgemäß vom Staat beauftragt, und die Raumfahrt ist in ihrer Entwicklungssphase noch stark von öffentlichen Mitteln abhängig. In Frankreich und Italien ist die Luft- und Raumfahrtindustrie darüber hinaus noch weitgehend in staatlicher Hand. Damit nimmt der Staat sowohl durch die Auftragsvergabe als auch durch politische Vorgaben Einfluß darauf, wohin die Innovationskraft von Unternehmen der Luft- und Raumfahrtindustrie gelenkt wird.

Dabei hat die Luft- und Raumfahrtbranche als technologische Schlüsselindustrie entscheidenden Einfluß auf die Wettbewerbsfähigkeit der hochindustrialisierten Länder Europas. Sie verfügt über Spitzentechnologien, wie Mikroelektronik, Werkstofftechnik, Mikrosystemtechnik, Sensorik, Informationsverarbeitung und gibt damit wesentliche Impulse für den technologischen Fortschritt in vielen anderen Bereichen.

## III.

Für die weitere Betrachtung möchte ich hier unser Rollenverständnis von Staat und Industrie erläutern. Aufgabe von Unternehmen in einem hochentwickelten

Industrieland ohne wesentliche natürlichen Ressourcen ist es, die Wirtschaftskraft und Innovationskraft so zu stärken, daß die globale Wettbewerbsfähigkeit in technologisch anspruchsvollen Märkten sichergestellt wird.

Dazu müssen Unternehmen im Rahmen langfristiger Strategien ihre Strukturen den Wettbewerbsbedingungen anpassen, sich auf technologische Fortschritte und die Nachfolgeentwicklung einstellen und ihre Produktionstechnik ständig auf dem neuesten Stand halten. Weiterhin müssen sie Kooperationen und Entscheidungen über Zusammenschlüsse auf europäischer und weltweiter Ebene treffen, um im Rahmen der Globalisierung auf allen wichtigen Märkten der Welt präsent zu sein.

Die Aufgabe des Staates ist es, die politischen Rahmenbedingungen zu schaffen, um einen fairen Wettbewerb zu ermöglichen, und zwar auf nationaler wie auch internationaler Ebene. Gegenstand solcher politischer Rahmenbedingungen sind zum Beispiel

- die Festlegung langfristiger politischer Zielsetzungen, die den Unternehmen einen verlässlichen Rahmen für deren strategische Orientierung bieten können;
- das Bemühen um eine gesellschaftliche Akzeptanz dieser Ziele. Hier ist als vordringliche Aufgabe der Abbau der Technologiefeindlichkeit in der BRD zu nennen.
- Weitere Aufgaben des Staates sind das Schaffen legaler, administrativer und fiskaler Rahmenbedingungen für faire Wettbewerbsbedingungen und
- eine an den langfristigen Zielsetzungen orientierte Politik in Forschung und Lehre.

Der Umgang mit den Fragen und Problemstellungen der Wettbewerbspolitik stellt sich für mich als ein permanenter Suchprozeß dar, mit dem Ziel, die Ideale eines freien, oder sagen wir besser, eines fairen Wettbewerbs zu definieren, und Leitbilder zu entwerfen, die quasi als konzeptioneller Rahmen für die „Kultivierung“ der Wettbewerbskräfte dienen können.

Freiheit im Wettbewerb wird gefordert und mit Verhindern von Monopol beantwortet. Was dabei herauskommt, sind oft idealisierte „Endzustände“ einer „freien“ Marktwirtschaft, wie sie von Herbert Giersch zum Beispiel geschildert werden, der begeisternd über die Leistungen des Freiburger Wirtschaftswissenschaftlers Walter Eucken berichtet: „Er (Walter Eucken) hat uns ordnungspolitisch sensibilisiert, indem er außer dem Begriff Wettbewerbsordnung das Begriffspaar Zentralverwaltungswirtschaft versus Verkehrswirtschaft in den Vordergrund rückte. Wir können die beiden Pole auch anders benennen: Zentralismus versus Subsidiarität, Hierarchie versus horizontale Kooperation im Tauschverkehr, Monopol versus Wettbewerb, Kommandowirtschaft versus Selbstregulierung, Bürokratie versus Privatrechtsordnung, Sozialismus versus Privatisierung,

Sozialstaat versus Privatrechtsordnung, Sozialismus versus Individualismus. Jedes Begriffspaar beleuchtet einen besonderen Aspekt der Ordnung.<sup>1</sup>

Meine Damen und Herren, offensichtlich muß beim Versuch, Wettbewerbs- und Industriepolitik zu definieren, immer ein Begriffspaar herangezogen werden.

Die Diskussion über Industriepolitik greift zu kurz, wenn nur die Ideale des freien Wettbewerbs herangezogen werden. Sowohl Wettbewerb als auch Monopol sind *extreme* Ausprägungen eines Spannungsfeldes.

Jede Diskussion über Industriepolitik wird sich realistischerweise daher nicht nur mit den beiden Polen „Wettbewerb versus Monopol“, sondern mit einer Vielzahl unterschiedlicher Ausprägungen ein und desselben Spannungsfeldes beschäftigen müssen.

Im System der sozialen Marktwirtschaft sind monokausale Erklärungen zu vereinfachend. Vielmehr hängt die Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft noch von anderen Bereichen einer Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung ab, wie z. B. von der Schul- und Bildungspolitik des Staates, der Konfliktlösungsfähigkeit der Sozialpartner oder von der Lohn- und Währungspolitik eines Landes.

Sie sehen, daß unser generelles Verständnis von Industriepolitik nicht einseitig, sondern in ein vielschichtiges Wirkungsnetz eingebettet ist.

Ein Blick auf die aktuelle Diskussion über Industriepolitik zeigt mir aber ein ganz anderes Bild:

- Industriepolitik wird entweder idealisiert oder verteufelt,
- Industriepolitik wird aus der Defensive heraus gesehen und als Versuch der Konservierung intakter Strukturen verstanden,
- Industriepolitik heißt für die einen der gezielte Ausbau der Infrastruktur, für andere die Schaffung wettbewerbsfördernder Rahmenbedingungen und wieder für andere die konkrete projekt- oder firmenspezifische Förderung.

Es herrscht fast babylonische Sprach- und Begriffsverwirrung, bei der, ein Mißverständnis das andere verstärkend, selektiv sehr präzise Forderungen nach ordnenden Eingriffen des Staates mit ebenso glühenden Appellen an freie Marktwirtschaft gepaart werden:

- So hat sich z. B. Sir Leon Brittan für eine möglichst freie Marktwirtschaft eingesetzt, sein Nachfolger van Miert dagegen will die EG wirtschaftspolitisch dirigistischer auslegen.
- Die deutsche Presse beklagt, daß ausgerechnet ein deutscher EG-Kommissar nun die Industriepolitik in Europa salofähig macht<sup>2</sup> und übersieht generös, wie alte Industrien konserviert werden.

---

<sup>1</sup> H. Giersch, Europas Wirtschaft 1991. Ordnungspolitische Aufgaben in Ost und West, Bad Homburg 1991, S. 15.

<sup>2</sup> Siehe Süddeutsche Zeitung, 23./24. 1. 1993, S. 29.

- In den Niederlanden wird ein „Industriefonds“ aufgelegt.
- Ein Blick in die Triade zeigt die Japaner als „Weltmeister“ der industrieloschen Förderung.
- Die Bush-Administration ist zwar liberaler gewesen, doch die Mannschaft um Präsident Clinton setzt gerade im Sektor der Hochtechnologie klar auf industrielosche Förderung. Dies zeigt das Buch „Who's Bashing Whom? Trade Conflict in High Technology“ von Frau Professor (Laura D'Andrea) Tyson, die als Chairwoman mit ihren Forderungen den Wirtschaftsbeirat von Präsident Clinton ganz entscheidend beeinflußt.

## IV.

Ein weiterer Blick auf die diesbezügliche Situation in der Luft- und Raumfahrtindustrie vervollständigt das Bild:

Im Juli letzten Jahres wurden über eine GATT-Vereinbarung die staatlichen Fördermöglichkeiten zwischen EG und den USA geregelt, gemäß der maximal 33 % der Gesamtentwicklungskosten als Kreditrahmen zur Verfügung gestellt werden können. Das sind keine verlorenen Zuschüsse, sondern Kredite mit entsprechenden Rückzahlungs- und Verzinsungsmodalitäten.

Im Februar dieses Jahres griff der neue Handelsbeauftragte der USA, Mickey Kantor, und in den letzten Tagen entsprechend pressewirksam auch Präsident Clinton die europäische Airbus Industries völlig unbegründet schwer an, und zwar mit den alten, aber doch im letzten Jahr ab- und aufgeklärten Vorwürfen.

Interpretieren Sie das als ein vielleicht zu ignorierendes „Säbelrasseln“ der Amerikaner oder als gezielte Neuauflage eines alten Konfliktes, um daraus industrielosches Kapital schlagen zu können? Sind es „weak signals“ oder starke? Die Antwort darauf darf ich jedem einzelnen von Ihnen überlassen.

In dem Zusammenhang müssen Sie wissen, daß die US-Luftfahrtindustrie, wie in keinem anderen Land der Welt, von einseitigen Zulassungsvorschriften durch die amerikanische Bundeszulassungsbehörde FAA profitiert.

Bei der Finanzierung durch den Staat hat beispielsweise die NASA sechs strategische Themenbereiche für die Durchführung von Luftfahrtforschung und die Entwicklung von Technologien zur Stärkung der globalen Führungsposition der USA definiert.

Angesichts dieser Ungleichbehandlung sei an dieser Stelle die Frage erlaubt: Was können wir mit vornehmer idealistischer Grundhaltung bewirken und was können wir damit bei uns in der Bundesrepublik, was im europäischen Verbund, vor allem im Verhältnis mit den ehemaligen Ostblock-Ländern, und was in der Triade erreichen?

Zeigt uns das oben aufgezeigte aktuelle Umfeld von Wirtschafts- und Industriepolitik nicht eine sehr starke Tendenz zur Vereinfachung wirtschaftspolitischer Komplexität und eine geradezu „naiv-romantische“ Sehnsucht nach mercantilistischen Lösungen in der wirtschaftlichen Misere durch schnelle Interventionen des Staates?

Ich meine Ja, denn eine rezessive Wirtschaft weckt offensichtlich eher den Ruf nach regulierenden Eingriffen des Staates als es eine prosperierende tut.

Wir müssen daher versuchen, mit aller Kraft diesem Lockruf entgegenzuwirken, und müssen mehr denn je signalisieren, daß wir den Prinzipien der Marktwirtschaft auch im Zusammenhang mit Wirtschafts- und Industriepolitik treu sind. Das war bisher schon sehr schwierig, wird aber in Zukunft noch schwieriger werden, je verflochtener unsere Beziehungen mit Europa und dem Rest der Welt und je härter die Konjunkturbedingungen werden. In einer gegenseitigen Verhärtung der Fronten wird sicher nicht die Lösung liegen, auch nicht in einem jahrelangen „Grabenkampf“.

Die einzige Chance, die wir haben, ist meines Erachtens der Dialog zwischen Wirtschaft und Politik über das Schaffen von Rahmenbedingungen, die ein attraktives Umfeld für Investitionen und eine nachhaltige Entwicklung von Gesellschaft und Wirtschaft ermöglichen.

Ich schlage daher vor, eine Plattform „Industriepolitik im Strategischen Dialog“ einzurichten. Sie soll den momentan herrschenden wirtschaftspolitischen Aktivismus durch konstruktiven Dialog ersetzen, und den hektischen Umtrieb durch professionelle Kommunikation der Akteure substituieren. Mehr denn je müssen wir in einen Dialog über Visionen, Strategien und Maßnahmenschwerpunkte in der Zukunft treten. Eine solche Plattform der Begegnung bildet die notwendige Basis dazu. Mit aller Deutlichkeit muß gleichzeitig aber auch betont werden, daß sie zu keiner Anlaufstelle für Bittsteller von Subventionen verkommen darf.

Ob Industriepolitik überhaupt notwendig, ja sogar überlebensnotwendig und sinnvoll ist, mögen andere entscheiden.

Kürzlich las ich dazu einen treffenden Hinweis des Österreichischen Nationalökonom Prof. Gunter Tichy, der zur selben Frage kritisch bemerkte: „Ob Industriepolitik überhaupt nötig ist, wenn die entsprechenden gesellschaftlichen und ordnungspolitischen Rahmenbedingungen geschaffen sind, ist ebenso umstritten wie die Form der optimalen Industriepolitik, die von picking the winners, also Förderung der Erfolgreichen, über Schaffung von Konzernen als Technologiemotoren und Förderung von Wachstums-(Hochtechnologie-)Branchen bis zur Förderung der Klein- und Mittelunternehmen oder der Hilfe für strukturschwache Branchen beim Strukturwandel reicht.“<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> G. Tichy, Technologiepolitik, Industriepolitik und Wettbewerbsfähigkeit, in: Wirtschaftspolitische Blätter, 39. Jg. (1992), S. 408 ff., hier S. 412.

Wir im Daimler-Benz-Konzern sind aber der Meinung, daß industriepolitische Rahmenbedingungen auf alle Fälle notwendig sind und gehen vom Verständnis einer marktwirtschaftlichen Industriepolitik aus.

Wir werden die notwendigen Zukunftsaufgaben allein oder in Kooperation mit anderen Unternehmen aktiv anpacken, wenn wir der Meinung sind, daß sie der Stärkung unserer Vorteile im internationalen Wettbewerb dienlich sind. Wir wollen und können uns nicht allein auf die Hilfe des Staates verlassen.

Daher werden wir uns im Sinne einer marktorientierten Industriepolitik auch einer relativen Zurückhaltung bei der direkten Forschungsförderung befleißigen, ebenso wie bei allen sektorspezifischen industriepolitischen Maßnahmen.

Allerdings besteht dort meines Erachtens auch keine ernstzunehmende und bedrohliche Verzerrung für den Wettbewerb, wie das Beispiel der Raumfahrt in der Bundesrepublik zeigt. Hier wird der fehlende nationale Wettbewerb auf eine wettbewerbsintensivere internationale Ebene gehoben. Allerdings muß auf nationaler Ebene solange sektorspezifisch gefördert werden, solange der Sektor politisch überhaupt als Schwerpunkt gehalten werden soll.

## V.

Bevor ich zu einigen konkreten, besonders für die Luft- und Raumfahrtindustrie relevanten Vorschlägen komme, möchte ich einen Blick auf andere Staaten werfen. Dabei beginne ich mit Frankreich. Mit den Zielen, die internationale Wettbewerbsfähigkeit der französischen Industrie zu stärken sowie die nationale Souveränität zu garantieren, setzt Frankreich gezielt Industriepolitik ein. Mit wechselnden Schwerpunkten wird eine aktive Konzentrationspolitik verfolgt. Es werden Subventionen und projektbezogene, sektorspezifische Förderung von Forschung und Entwicklung gewährt. Als Beispiel sei etwa die Concorde erwähnt.

In den aktuellen französischen Entwürfen für eine europäische Industriepolitik wird mit italienischer Unterstützung eine stärkere staatliche Einflußnahme auf Forschung und Entwicklung sowie staatliche Unterstützung auch bei der Umsetzung in marktfähige Produkte gefordert.

In Großbritannien hatte insbesondere die vormalige Regierung Thatcher die Stärkung der marktwirtschaftlichen Kräfte zu einem herausragenden wirtschaftspolitischen Ziel erhoben.

Die derzeitige Regierung allerdings betreibt aktive Industriepolitik, insbesondere mittels technologiepolitischer Maßnahmen: Sie fördert den Technologie-transfer, beteiligt sich finanziell an innovativen Unternehmensprojekten und bemüht sich um ausländische Direktinvestitionen.

Die Prinzipien der amerikanischen Wirtschaftspolitik der letzten Jahre waren die Nichteinmischung in unternehmerische Entscheidungen, globale statt selektive Maßnahmen sowie die Verbesserung der institutionellen, rechtlichen und ökonomischen, das heißt steuerlichen Rahmenbedingungen.

Gleichwohl gibt es zwei Bereiche mit jahrzehntelanger Tradition selektiver Eingriffe: Branchenspezifische Industriepolitik wird einmal betrieben über handelspolitische Protektion, vor allem in strukturschwachen Branchen, zum anderen gehen von der Technologie- und Beschaffungspolitik der amerikanischen Regierung starke industriepolitische Impulse in den Militär- und Sicherheitsbereich. Insbesondere durch die Raumfahrtprogramme sowie die enorme Beschaffungstätigkeit des US-Verteidigungsministeriums waren z. B. die raschen Fortschritte in der Anwendung der Mikroelektronik möglich.

Japan betreibt seit Kriegsende eine schlagzeilenträchtige Industriepolitik. Nach heutigem Verständnis sieht die japanische Industriepolitik ihre Aufgabe vor allem darin, die Wünsche und Bedürfnisse der japanischen Gesellschaft zu decken, indem sie eine kreativitäts- und technologieintensive Industriestruktur fördert, die umweltschonend, rohstoffsparend und verbraucherfreundlich ist.

Seit den 60er Jahren bestimmt das MITI alle zehn Jahre die Grundzüge der japanischen Industriepolitik neu und orientiert seine Politik an diesen Richtlinien. Der letzte Bericht „Visionen für die Industriepolitik der 90er Jahre“ ist im Juli 1990 erschienen. Auch bei diesem Bericht wurde der „Beirat zur Industriestruktur“ befragt. In über 90 Sitzungen haben die mehr als 200 Mitglieder dieses Gremiums über die grundsätzlich einzuschlagende Richtung der Industriepolitik in den nächsten 10 Jahren beraten und konkrete Maßnahmen vorgeschlagen.

Ein für mich sehr interessantes Beispiel angewandter industriepolitischer Kommunikation in einer Volkswirtschaft.

## VI.

Meine Damen und Herren, der kleine Exkurs in die „Kultur der Industriepolitik“ unserer Handelspartner zeigt, was meines Erachtens in der aktuellen industriepolitischen Debatte oft übersehen wird: Das historische Faktum der industriepolitischen Tradition, die bei unseren europäischen Verbündeten und anderen Partnern ganz unterschiedlich ausgeprägt und über Jahrzehnte bzw. Jahrhunderte hinweg Objekt eines Entwicklungs- und Lernprozesses war, der nicht ohne weiteres von heute auf morgen in eine andere Richtung gelenkt, geschweige denn ganz abgeschafft werden kann.

Das muß gesehen, vor allem verstanden werden, wenn wir über Strategien der Industriepolitik in der Zukunft nachdenken.

Ich darf Ihnen nun unsere Einschätzung der Notwendigkeit einer Industriepolitik in der Luft- und Raumfahrtindustrie vermitteln und versuchen, Ihnen die

Anforderungen und Grundzüge einer Industriepolitik aus unserer Sicht darzulegen.

1. Vordringlich ist die Verbesserung der Angebotsbedingungen des Industriestandortes Deutschland. Erforderlich sind dazu alle wirtschaftspolitischen Weichenstellungen, die den Unternehmen eine

- Verbesserung ihrer Innovationskraft,
- Stärkung der Investitionskraft, sowie die
- Erhöhung der Flexibilität ermöglichen.

2. Darüber hinaus ist die Schaffung handelspolitischer Rahmenbedingungen entscheidend, die die Wettbewerbsverzerrungen innerhalb Europas und weltweit verhindern. Hierzu gehören:

- ein europäisches Kartellrecht, das die Globalisierung der Märkte berücksichtigt,
- einheitliche europäische Exportregeln,
- die Harmonisierung internationaler Normen, Standards und Zulassungsprozeduren, z. B. für Flugzeuge,
- die Schaffung eines EG-Rahmens, der eine Einbindung des technologischen Potentials der GUS ermöglicht und
- die Bereitstellung der notwendigen Infrastruktur.

3. Das Wechselkursrisiko stellt für die europäische Luft- und Raumfahrtindustrie nach wie vor ein großes Handicap dar.

Die Realisierung der europäischen Währungsunion mit einer starken europäischen Währung könnte dieses Problem zwar mindern, aber nicht grundsätzlich lösen. Wie in kaum einer anderen Industrie entwickelt und produziert die Luft- und Raumfahrtindustrie in sehr langfristig ausgelegten Programmen von 15 bis 20 Jahren Dauer. Gleichzeitig ist sie global ausgerichtet und durch jede Paritätsverschiebung, vor allem natürlich gegenüber dem US-Dollar, extrem verletzbar. Hier sind die EG und die nationalen Regierungen gefordert, zur Entlastung des nicht von der Industrie zu verantwortenden Risikos durch geeignete Maßnahmen beizutragen, z. B. — wie Herr Bangemann bereits vorschlug — durch Bildung steuerfreier Reserven für die Dollar-Kursabsicherung.

4. Der Staat ist in außerordentlich hohem Umfang Auftraggeber der Industrie. Die öffentliche Auftragsvergabe sollte deshalb die Innovationskraft der Industrie unterstützen. Gleichzeitig müssen die öffentlichen Beschaffungsmärkte in Europa wettbewerbsorientiert ausgelegt werden.

5. Für die Zukunftssicherung des Industriestandortes Bundesrepublik Deutschland ist Forschung und Entwicklung eine Überlebensfrage.

Grundlagenforschung — ob in staatlichen Institutionen oder in der Industrie selbst — ist primär eine gesellschaftliche Aufgabe. Sie muß vom Staat betrieben und dort, wo sie im öffentlichen Interesse in der Industrie vorgenommen wird, gefördert werden.

Forschung und Entwicklung können angesichts der Europäisierung und Globalisierung nicht mehr nur national, sondern müssen vermehrt auch im europäischen Rahmen betrachtet werden. Eines muß aber mit aller Deutlichkeit gesagt werden: Auch, nein gerade weil es um Grundlagenforschung geht, muß dieselbe strategiebasiert sein. Darunter versteh ich eine am globalen „Wettbewerb der Forschung“ orientierte, langfristige Politik, die sowohl Vision und Richtung als auch Strategien und Wege definiert, die mit Disziplin und Risikobewußtsein auch entsprechend konsequent umgesetzt werden können, ohne Gefahr zu laufen, von der Tagespolitik überrollt oder von einseitigen politischen „Launen“ kurzfristig bestimmt zu werden. Grundlagenforschung ist teuer, eine tagespolitisch ausgelegte Grundlagenforschung aber unbezahltbar!

Ebenso wichtig wie die pekuniäre Seite ist daher die visionäre und organisatorische. Was die Industrie von der Politik fordert, ist der Mut und die Bereitschaft, klare Ziele und einen langfristigen Auftrag für die nationale Grundlagenforschung und deren internationale Verflechtung zu bestimmen.

Ebenfalls bedarf es einer besseren Abstimmung der vielfältigen Forschungsaktivitäten der Staaten mit Hinblick auf eine Kongruenz der Ziele von Staat und Wirtschaft.

Das Bildungssystem muß technologisch anspruchsvoll und europäisch und international orientiert sein. Dies kann z. B. durch die Förderung eines weltweiten Ingenieursaustausches unterstützt werden. Hochtechnologieprojekte wie z. B. die Magnetbahn können nur durch Planungssicherheit realisiert werden.

Die Grundlagenforschung muß sich stärker an den Anwendungen orientieren. Die Europäisierung staatlicher Forschungseinrichten kann Redundanzen vermeiden.

6. Im Rahmen der Industriepolitik hat sich die staatliche Forschungspolitik am Subsidiaritätsprinzip auszurichten. Dies bedeutet die prioritäre staatliche Förderung der Grundlagenforschung, der Vorsorgeforschung für Umwelt, Gesundheit und Klima und des Wissens- und Technologietransfers.

7. Ökonomische Kennzeichen der neuen Schlüsseltechnologien wie z. B. der Mikroelektronik sind ihre hohe Kapazität sowie ihr ausgeprägter Systemcharakter. Hier kann der Staat durch die Übernahme einer Moderatorenrolle industrielle Anpassungsprozesse in Gang setzen. Dabei sollte die Initiative nicht vom Staat selbst, sondern von den betroffenen Unternehmen / Branchen ausgehen. Instrumente des Staates sind hierbei die wettbewerbsrechtliche Erleichterung der Zusammenarbeit sowie die Beseitigung internationaler handelsrechtlicher Markteintrittsbarrieren.

Meine Damen und Herren, lassen Sie mich zum Schluß noch einmal auf meinen Vorschlag zurückkommen, eine *Plattform „Industriepolitik im strategischen Dialog“* einzurichten.

Diese Plattform soll die organisatorische Voraussetzung zur Nutzung gesellschaftlicher Prozesse sein, die auf eine Willensbildung und Konsensfindung „in Sachen Industrie- und Technologiepolitik“ zwischen Wissenschaft, Staat, Kirche, Medien sowie Gewerkschaft und Industrie abzielt.

Heute mehr denn je ist ein Konsens über gemeinsame Beiträge zur Lösung gesellschaftspolitischer Zukunftsaufgaben erforderlich: Sicherung des inneren, sozialen und äußeren Friedens, Erhalt eines qualitativ hohen Lebensstandards, Schutz der Umwelt und der Ressourcen, Erweiterung der Möglichkeiten für Mobilität und Kommunikation sind nur Beispiele für „Mega-Herausforderungen“, die wir in gar nicht so weiter Zukunft erfolgreich lösen müssen. Ein permanenter Zukunftsdialog ist aus diesem Grunde erforderlich.

Zielsetzung sollte sein, einen gemeinsamen Meinungs- und Willensbildungsprozeß über die gesellschaftspolitisch relevanten Zukunftsaufgaben herbeizuführen und daraus abzuleiten, welche Schwerpunkte in den entsprechenden technologischen Disziplinen gesetzt werden müssen.

Wir brauchen keine MITI-Administration, wir müssen und dürfen auch eine MITI-Konstruktion nicht imitieren. Was wir aber lernen müssen, ist die Tatsache einer konsensgetragenen Strategie, die Konsens als Ergebnis, Kommunikation aber als permanenten Prozeß versteht, den politischen Partnern zuzuhören, zu versuchen, ihre Argumente zu verstehen und abzuklären, welchen Grad an Zustimmung oder Ablehnung sie finden.

Diés schafft die Voraussetzung für eine konsensgetragene Industriepolitik zur Verbesserung unserer Position bei wichtigen Schlüsseltechnologien und damit letztlich unserer internationalen Wettbewerbsfähigkeit. Die DASA ebenfalls bemüht sich ihrerseits, die strukturellen und wirtschaftlichen Voraussetzungen für eine wettbewerbsfähige deutsche Luft- und Raumfahrtindustrie zu schaffen.

Eine konsensgetragene Industriepolitik mit dem Ziel, einen Beitrag zur Erhöhung der globalen Wettbewerbsfähigkeit zu leisten, kann entscheidende Impulse für eine technologie-bejahende, zukunftsorientierte Kultur („winning culture“) in Deutschland und Europa geben: eine Kultur, die sich nicht in Technologiepessimismus vergräbt, sondern Zukunftsbegeisterung für moderne Technologien ausstrahlt und sie als Schlüsselfaktor im internationalen Wettbewerb mit Japan und Europa begreift, den wir für Europa gewinnen wollen.

Zwischen Staat und Industrie gibt es eine klare Verantwortungsteilung: Der Staat schafft verlässliche Rahmenbedingungen für eine globale Wettbewerbsfähigkeit und einen freien Marktzugang, die Industrie sorgt für Effizienz und Wettbewerbsfähigkeit sowie für langfristig tragfähige Strategien, um am Weltmarkt

3 Schriften d. Vereins f. Socialpolitik 231

erfolgreich tätig sein zu können. Mit diesem Anspruch haben wir 1989 die Deutsche Aerospace gegründet.

Ich danke Ihnen für die geschätzte Aufmerksamkeit und freue mich auf die Diskussion.

## Zusammenfassung der Diskussion

Im Mittelpunkt der Diskussion, die sich an den Vortrag von Schrempp anschloß, standen die Problematik der Wechselkurs sicherung und die generelle Ausrichtung einer deutschen und europäischen Industriepolitik.

Nach Ansicht des Vortragenden resultiere aus dem Unterlassen einer staatlichen Wechselkursabsicherung eine Verlagerung der Wertschöpfung derjenigen Branchen ins Ausland, die einen maßgeblichen Teil ihres Umsatzes in Fremdwährungen fakturieren. Zudem werde der gegenwärtige Wechselkurs des Dollars stark manipuliert, was daran ersichtlich sei, daß die Wechselkursentwicklung mit den herkömmlichen theoretischen Ansätzen nicht erklärt werden könne. Damit verbunden sei eine Verlegung der Investitonstätigkeit ins Ausland und eine Bedrohung inländischer Arbeitsplätze.

Die Diskussion ergab jedoch, daß das Wechselkursrisiko zweifelsohne bestehe, aber durch Devisentermingeschäfte entsprechend vermindert und somit eine betriebswirtschaftlich eindeutige Kalkulationsgrundlage für jedes im Außenhandel tätige Unternehmen geschaffen werden könne. Eine staatliche Absicherung des Wechselkurses könne daher mit diesem Argument nicht begründet werden. Darüber hinaus ließe sich eine Abgrenzung derjenigen Branchen, die davon profitieren sollten, nicht nach eindeutigen Kriterien vollziehen, weshalb letztendlich dadurch fixe Wechselkurse eingeführt würden. Der Vortragende relativierte daraufhin die Bedeutung der Forderung nach Wechselkursabsicherung.

Nach Meinung des Vortragenden müsse, bevor eine Industriepolitik überhaupt sinnvoll entworfen werden könne, ein Konsens darüber gefunden werden, welche Entwicklung Deutschland nehmen solle und welche Technologien als zukunftsträchtig anzusehen seien. Der Vortragende wies zudem darauf hin, daß die Bundesrepublik Deutschland in den relevanten Schlüsseltechnologien gegenwärtig nicht an der Weltpitze zu finden sei. Seiner Meinung nach ist diese Tatsache ein Ergebnis verzerrter Ausgangsbedingungen im Welthandel. Eine Industriepolitik müsse daher im Sinne eines *leveling the playing field* verstanden werden.

Als Ergebnis zeigte sich jedoch, daß es besser sei, eine institutionell abgesicherte Liberalisierung des internationalen Handels anzustreben, als mittels protektionistischer Maßnahmen vermeintlich zukunftsträchtige Industrien zu schützen und deren Aufbau zu forcieren.

# **Die Notwendigkeit der Bahnreform zur Schaffung von Wettbewerbsgleichheit im Verkehrsmarkt**

Von *Hermann Lenke*, Frankfurt a. M.

Sehr geehrte Damen und Herren!

Die Eisenbahnen in Deutschland sind heute neben der Schiffahrt das älteste betriebene Verkehrssystem in Deutschland, unterscheiden sich insofern aber ganz wesentlich von der Schiffahrt dadurch, daß sie flächendeckend betrieben werden konnten. Die damit gegebene Voraussetzung für eine beherrschende Stellung im Verkehrsmarkt war von Anfang an Ursache, die Eisenbahnen starken administrativen Kontrollen des Staates und der Gesetzgebung zu unterwerfen.

So war es nur folgerichtig, 1949 im Grundgesetz vorzuschreiben, daß die Bundesbahnen in bundeseigener Verwaltung mit einem Verwaltungsunterbau geführt werden. In den fünfziger Jahren durch die stürmische Motorisierung und dem damit verbundenen schnellen Ausbau der Straßeninfrastruktur wandelte sich die Zielrichtung, sich vor dem Marktmachtmißbrauch der Bundesbahn schützen zu müssen, sehr schnell in die Notwendigkeit, die Bundesbahn, insbesondere im Güterverkehr, vor der Konkurrenz des Straßengüterverkehrs schützen zu sollen. Auch das Bundesverfassungsgericht hat in mehreren Entscheidungen in den siebziger Jahren den Konkurrenzschutz für die Eisenbahnen und ihren Güterverkehr gegenüber dem gewerblichen Güterfernverkehr bestätigt.

Diese Entscheidungen sind getroffen worden, obwohl sich das Bundesverfassungsgericht darüber im klaren war, daß die Kontingentierung des Güterfernverkehrs auf der Straße zugleich als ein Konkurrenzschutz für die zum Güterfernverkehr zugelassenen, also im Beruf bereits tätigen Unternehmer wirkte. Ein vordergründiges Ziel der Kontingentierung ist auch über viele Jahre erreicht worden, indem die durch die Kontingentierung begrenzte Leistungsfähigkeit des Güterfernverkehrs, sobald sie denn ausgeschöpft war, die Ursache bildete, daß der Zuwachs an Beförderungsleistungen in der Nachfrage zu einem erheblichen Teil der Bahn zugute kam.

Die Folge dieser Entwicklung, die Bundesbahn unter Marktschutzmechanismen zu stellen und über eine Behördenstruktur Wettbewerbsdruck zu entziehen, war, daß sich von Anfang der sechziger Jahre an — dem Zeitpunkt, zu dem die Bundesbahn endgültig ihr Marktübergewicht verlor — der Zuschußbedarf aus dem Bundeshaushalt für die Deutsche Bundesbahn von Null auf über 13 Milliarden zu Beginn der neunziger Jahre steigerte. In diese Summe ist noch zusätzlich

einzurechnen, was sich die Deutsche Bundesbahn über den Weg der Verschuldung ihres Sondervermögens an Finanzierungsmitteln besorgte, nämlich über 50 Milliarden DM in dem genannten Zeitraum.

Unter anderen Rahmenbedingungen, aber in den Wirkungen ähnlich, verlief die Entwicklung bei der DR. Sie wurde durch ordnungspolitische Vorgaben innerhalb der Planwirtschaft geschützt. Alle Transporte außerhalb einer Nahzone waren im Regelfall über die DR abzuwickeln. Folge: Mit einsetzendem Wettbewerb anderer Verkehrsträger sank die Verkehrsleistung der DR auf ein Viertel.

Ein Überdenken dieser Entwicklung wurde mit drei wichtigen Gutachten zum Ende der achtziger Jahre eingeleitet, nämlich dem des Instituts für Weltwirtschaft 1986, der Monopolkommission 1988/89 und der Deregulierungskommission 1990. In allen Gutachten wird faktisch ein gleichlautendes Urteil über den derzeitigen Verkehrsmarkt gefällt:

Wettbewerbsbeschränkungen sind überflüssig und schädlich.

Obwohl viele ursprünglich zugunsten der Bahn eingeführt, haben sie letztlich zum Niedergang des Schienenverkehrs beigetragen. Empfohlen wird in allen Gutachten ein völliger Verzicht auf Wettbewerbsbeschränkungen.

In der Analyse der Eisenbahn wird allseits herbe Kritik geübt. Sie entzündet sich vorrangig an den Rahmenbedingungen, unter denen die DB arbeiten muß. Kurzgefaßt, unter untauglichen Rahmenbedingungen (kein Wettbewerbsrisiko, pauschale Defizitabdeckung, Gültigkeit des öffentlichen Dienstrechts, Mißbrauch der DB zur Arbeitsmarktpolitik usw.) kann die DB nicht erfolgreich sein. Auch die Begründung, die Schutzzäune um die Deutsche Bundesbahn mit Nutzen für die kranke Umwelt bestehen zu lassen, werden nicht akzeptiert. Per Saldo haben die Schutzzäune nur zu erheblichen Marktanteilsverlusten des Schienenverkehrs an den Pkw- und Straßengüterverkehr beigetragen.

Das Umweltproblem sollte an der Wurzel des Übels durch direkte Anlastung der Kosten für den Verbraucher knapper Umweltressourcen angefaßt werden. Wer einen Mangel an umweltschonendem Transport beklagt, meint, daß die umweltpolitischen Rahmenbedingungen nicht angemessen sind. Er spricht zwar von Markt- und Wettbewerbsversagen, meint aber Staatsversagen. Gleichfalls harte Kritik mit analoger Begründung wie zur Umweltproblematik setzt am Argument an, die DB müsse wegen gemeinwirtschaftlicher Verkehrsangebote vor Wettbewerb geschützt werden.

Gleichlautend wird in allen Gutachten für die Ausschreibung gemeinwirtschaftlicher Verkehre plädiert. Vergabe an denjenigen, der für ein definiertes Angebot die geringste Abgeltung fordert.

Die Empfehlung für die Eisenbahn lautet daher in allen Gutachten einheitlich, Wettbewerb im Schienennetz bei Trennung von Fahrweg und Betrieb. Netz und Betrieb der Deutschen Bahnen werden als eigene Wirtschaftseinheiten verselb-

ständigt, und neben der DB als Beförderer werden auch andere Bahnen zugelassen.

Vor diesem Hintergrund begann eine 1989 von der Bundesregierung eingesetzte Regierungskommission Bundesbahn ihre Arbeit zur Reform. Der Druck, von bisherigen Lösungsmustern abzugehen, wurde insbesondere durch die Wiedervereinigung verstärkt, weil sich die Lasten aus der Vergangenheit durch das Reichsbahnerbe einer veralteten Infrastruktur und eines Personalbestandes, der gemessen an der abgesetzten Verkehrsleistung etwa dreimal so hoch war wie bei der DB, verdoppelte.

Ende 1991 legte die Regierungskommission Bundesbahn ihren Bericht vor, dessen Empfehlungen im wesentlichen in den Kabinettsbeschuß der Bundesregierung vom 15. Juli 1992 übernommen wurden.

Die wichtigsten Beschlüsse sind:

1. Die Vereinigung der beiden Sondervermögen Deutsche Bundesbahn und Deutsche Reichsbahn und Überführung von der Behörde in ein Wirtschaftsunternehmen. Das Wirtschaftsunternehmen soll die Form einer Aktiengesellschaft erhalten, zunächst mit drei Unternehmensbereichen Güterverkehr, Personenverkehr und Fahrweg, die nach drei Jahren unter einer gemeinsamen Holding in drei Aktiengesellschaften überführt werden. Nach weiteren 5 Jahren soll die Holding aufgelöst werden.
2. Der Aktiengesellschaft sollen zum Start die Belastungen und Verpflichtungen aus zurückliegenden Wirtschaftsperioden abgenommen werden. Dies betrifft im wesentlichen die Übernahme des Nachholbedarfs bei der Instandhaltung und Investition in Anlagen der Deutschen Reichsbahn sowie die Übernahme derjenigen Personalaufwendungen, die infolge des Rückstands bei Unterhaltung und Investition zur Zeit nicht abgebaut werden können.

Dazu zählt weiterhin die Übernahme aufgelaufener Verschuldung bei Bundesbahn und Reichsbahn sowie der ökologischen Altlasten bei der Reichsbahn und die Abnahme überhöhten Personalaufwands bei der Deutschen Bundesbahn.

3. Mit dem Start der Bahn AG soll das heutige Netz der Bundesbahnen diskriminierungsfrei auch Drittbenutzern geöffnet werden. Die Grundlagen eines Trassenpreissystems sind vom Verkehrsminister zu genehmigen.
4. Die Regionalisierung des Schienenpersonennahverkehrs. Die Formulierung Regionalisierung des Nahverkehrs wird allerdings in der letzten Zeit so vielfältig benutzt, daß es einer Erläuterung bedarf, was gemeint ist. Regionalisierung bedeutet in diesem Zusammenhang, daß derjenige, der Leistungen im Schienenpersonennahverkehr wünscht, die nicht kostendeckend gefahren werden können, das beauftragte Nahverkehrsunternehmen mit zusätzlichen Zahlungen

in die Lage versetzen muß, seine Aufwendungen zu decken. Dazu sollen die heute vom Bund gezahlten Mittel entsprechend der EG-Verordnung 1991 bzw. 1993 im Wege des Länderfinanzausgleichs auf die Bundesländer übertragen werden.

Für die Länder dürfte dieser Punkt trotz der immer wieder beklagten nicht einschätzbareren Risiken der wichtigste der Bahnreform sein, weil er ihnen die Möglichkeit eröffnet, im Wege der Ausschreibung über den Weg der Zuschußminimierung Wettbewerb auch im bisherigen gemeinwirtschaftlichen Bereich einzuführen.

5. Der Bund wird wie beim Straßenbau im Wege eines Schienenausbaugetzes die Finanzierung der Schieneninvestitionen übernehmen. Mit Inbetriebnahme der jeweiligen Projekte sind vom Fahrwegbereich in Höhe der jeweiligen Abschreibungen Gelder an den Bund zurückzuführen.

Seit dem Sommer vorigen Jahres ist das Artikelgesetz zur Veränderung des bisherigen Gesetzesrahmens für die Deutschen Bahnen entwickelt worden. Parallel dazu wurde der notwendige Finanzrahmen der Reform zwischen den zuständigen Bundesressorts abgestimmt.

Wir haben in einer Modellrechnung im Vergleich zur Trendentwicklung unter Status quo-Bedingungen die Wirkungen der Bahnreform in den ersten zehn Jahren berechnet. Die Verbesserungspotentiale konnten dabei verständlicherweise nicht im einzelnen an konkreten Maßnahmen festgemacht werden, sondern mußten sich darauf beschränken, unter Hinzuziehung von Erfahrungen, die in anderen Ländern oder in anderen Bereichen mit der Privatisierung von Behörden gemacht worden sind, abzuschätzen. So sollte in Zukunft durch eine stärker kundenorientierte Absatzpolitik (z. B. eine wesentlich differenziertere Preispolitik) die Leistungserstellung im Güterverkehr erheblich in Richtung Produktionsoptimum verschoben werden. Im Schienenpersonennahverkehr sind Planungen, Angebot und Marketing wesentlich stärker auf die Wünsche der Nutzer auszurichten, dazu brauchen wir verstärkte Kontakte mit den Kommunen, in der Fläche ansässigen Wirtschaftsunternehmen, Schulen und sonstigen Großnachfragern nach unseren Leistungen. (Gesamtangebote, deren Teilleistungen aufeinander besser abgestimmt sind.) Auch im Schienenpersonenfernverkehr glauben wir in Zukunft die Stärken der Eisenbahn und des Schienenverkehrs besser vermarkten zu können. Für alle Bereiche gilt, sich aus den Teilmärkten zurückzuziehen, die in ihren Strukturen mehr von den Stärken unserer Wettbewerber bestimmt sind.

Unter Berücksichtigung dieser Ziele halten wir eine Steigerung der Nachfrage nach Verkehrsleistungen der Eisenbahnen von über 30 Prozent bis zum Jahre 2003 für möglich. Bei der Personalproduktivität halten wir Steigerungen von 15 Prozent per anno für möglich, beim Materialaufwand, insbesondere der Instandhaltung, Absenkungen von jährlich 10 Prozent, bei der Beschaffung im Einkauf Aufwandsminderungen in einer Größenordnung von 10 Prozent.

Für den Zehnjahreszeitraum 1994 bis 2003 ergibt sich daraus, insbesondere auch unter Berücksichtigung der wegfallenden Verlustfinanzierung, gegenüber dem Status quo ein Reformpotential von rund 140 Milliarden DM. Diese Modellrechnung lag den Kabinettsbeschlüssen vom 17. Februar dieses Jahres zugrunde, in der es darum ging, neben der Verabschiedung des Gesetzespakets den Finanzrahmen der Bahnreform verbindlich zu beschließen. Der Rahmen der Aktiengesellschaft ist für sich genommen keine Garantie, mit dem Strukturproblem der Deutschen Bahnen fertig zu werden. Dabei ist der handelsrechtliche Rahmen der Aktiengesellschaft eigentlich nur der Katalysator, der einen Umwandlungsprozeß, der sich im Denken und im Verhalten von heute 390 000 Eisenbahnern vollziehen muß, unterstützen soll.

Wir stehen vor einer Reihe von Aufgaben, von denen jede für sich betrachtet schon eine Herkulesarbeit für die nächsten zehn Jahre darstellt. Da ist die Zusammenführung der beiden Sondervermögen Deutsche Reichsbahn und Deutsche Bundesbahn. Die Reichsbahner haben in den letzten 40 Jahren konsequent gelernt, sich in eine ausgeprägte Hierarchie einzurichten, Befehle oder Weisungen auszuführen. Kreativität und Ideen waren nur dann gefragt, wenn es darum ging, im unmittelbaren persönlichen Bereich mit Mängelsituationen fertig zu werden. Auch für die DB ist die Aufgabe, aus einer Behörde ein erfolgreich arbeitendes Wirtschaftsunternehmen zu machen, im Bereich des Denkens schwierig. Das Regelwerk der Dienstvorschriften (über 1000 allein bei der DB) durch verantwortliches, selbständiges, an den Unternehmenszielen ausgerichtetes Handeln zu ersetzen, wird eine lange Übergangsphase beanspruchen. Wobei die schwierigste Umstellung die sein wird, sich vom richtigen Handeln im Sinne der Dienstvorschriften zu erfolgreichem Handeln mit Wirkung auf das Unternehmensergebnis umzuorientieren. Zur Umstellung gehört auch, künftig das Geld nicht mehr in Bonn zu fordern, sondern nur noch im Markt zu verdienen. Viele Mitarbeiter, insbesondere der Deutschen Bundesbahn, sehen der Beschäftigung in einer Bahn-AG auch mit Ängsten entgegen.

In der sachlichen Diskussion sind diese nicht direkt erfassbar, aber emotional sind sie durchaus zu spüren, und wir werden berücksichtigen müssen, daß viele, die Beamte geworden sind, dies auch aus einem ganz ausgeprägten Sicherheitsbedürfnis geworden sind. Große Aufgaben warten bei uns im Aufbau eines funktionierenden Controlling, insbesondere bei der Deutschen Reichsbahn, in der Herstellung einer Organisationsstruktur mit eindeutigen Verantwortungssträngen. Es ist gar keine Frage, daß sich in der internen Umsetzung der Bahnreform und den dafür benötigten Anpassungszeiten ganz erhebliche Risiken verbergen.

Andererseits ist die Frage: Was wäre die Alternative?

Ein weiteres Schwinden der Bedeutung der Deutschen Eisenbahnen, eine Orientierung des Eisenbahnnetzes und seiner Leistungen an den jeweiligen Möglichkeiten des Bundeshaushaltes und damit bei steigender Ineffizienz ein immer weiteres Zurückschneiden des Netzes bis auf wenige Linien? Der jetzt vorgelegte

Vorschlag mit einer Öffnung der Schienennetze, wobei in Richtung Liberalisierung weit über die Vorschläge der Richtlinie 440/91 der EG-Kommission hinausgegangen wird, ist eine offensive Alternative.

Jeder Unternehmer, der künftig die Zulassungsbedingungen erfüllt, wird sich in Deutschland als Eisenbahnunternehmer niederlassen können. Ich rechne damit, daß insbesondere bei den attraktiven Leistungen im Güter- und Personenfernverkehr sehr schnell neue Anbieter auf den Plan treten werden. Und auch im Schienennahverkehr wird sich das Bild des Angebotsmonopolisten Deutsche Bundesbahn verändern, weil natürlich auch im Wettbewerb im gemeinwirtschaftlichen Bereich im Rahmen definierter Vertragsverhältnisse und Vertragsdauern, die ein „Verdienen der Investitionen“ zulassen, interessanter wird. Beispielhaft könnten hier Abläufe sein, wie sie heute von Städten bei der privaten Müllentsorgung angewandt werden. Wir befinden uns deshalb im Augenblick in einer Phase, wo alle am Eisenbahnverkehr Teilhabenden ein Gefühl der Verunsicherung spüren, weil es einschlägige Erfahrungen aus der Vergangenheit, die eine gewisse Orientierung erlauben könnten, nicht gibt. Für die Deutschen Eisenbahnen bezieht sich dieses Gefühl insbesondere auf den Umstand, ob nicht gerade in der ersten Phase, in der die Lasten der Umstrukturierung noch erheblich drücken, ihre attraktiven Märkte durch sogenannte Rosinenpicker weggenommen werden. (Ganzzüge, Züge im Personenfernverkehr.)

Die Länder, Gemeinden und Städte plagt die Sorge, ob in Zukunft die Leistungen im Nahverkehr bezahlbar sein werden, weil sie die Wirkungen von Wettbewerb in diesem Bereich sich nur schwer vorstellen können.

Ich erwarte, daß wir nach wenigen Jahren wesentlich effektiver produzieren werden als heute, neue Entwicklungen vorantreiben werden (Trennung von Personen- und Güterverkehr, Automatisierung) und damit sowohl den Anforderungen der Umweltpolitik wie denen der Volkswirtschaft einen Dienst erweisen.

## Zusammenfassung der Diskussion

Im Rahmen der Diskussion betonte der Vortragende, daß es sinnvoll sein könnte, die gemeinsame Nutzung der Strecken für Personen- und Güterverkehr aufzuheben, da die starken Geschwindigkeitsunterschiede zwischen den auf den Strecken verkehrenden Zügen zu einer Verminderung der Kapazität führen würden. Damit verbunden wäre zwar der Verzicht auf bestimmte Synergieeffekte, aber es würde sich ein Automatisierungspotential eröffnen, das bei einer gemeinsamen Nutzung nicht zur Verfügung stände.

Als weiterer Problembereich wurde der diskriminierungsfreie Zugang anderer Anbieter zum Schienennetz erkannt. Insbesondere würde sich hierbei die Beanspruchung der Kapazität der lukrativen Verbindungswege als besonderes Hindernis erweisen. Zudem führt die Aufteilung der Deutschen Bundesbahn in eine

Gesellschaft, die die Infrastruktur bereitstelle, und in eine Gesellschaft, die Beförderungsleistungen anbiete und im Wettbewerb mit anderen Konkurrenten stehe, insofern zu Wettbewerbsverzerrungen, als die Entscheidungsorgane der Betreibergesellschaft identisch mit den Entscheidungsorganen der Infrastrukturgesellschaft seien. Eine Bevorzugung der aus der DB hervorgehenden Betreibergesellschaft könne daher nicht von der Hand gewiesen werden.

Lenke wies in diesem Zusammenhang darauf hin, daß zum einen die Kapazitäten durch eine Trennung zwischen Personen- und Güterverkehr ausgedehnt werden könnten und daß zum anderen die Gesellschaft, die die Infrastruktur bereistellt, das Ziel Umsatzmaximierung betreiben werde. Mit Hilfe einer zeit- und streckenabhängigen Preisdifferenzierung, die darüber hinaus die Kapazitätsauslastung und Ressourcenbelastung und den durch bestimmte Zugtypen verursachten Verschleiß berücksichtigt, würden die Nutzungsrechte an die Nutzer so verteilt, daß die Zielsetzung erreicht würde. Damit gelänge es, die bisherigen betriebsbedingten Kriterien bei der Gestaltung der Fahrpläne durch ökonomische Kriterien zu ersetzen. Eine Vergabe der Nutzungsrechte müßte mindestens eine Fahrplanperiode andauern. Da die Aktionsparameter unterschiedlicher Anbieter auf der gleichen Strecke nur begrenzt zur Verfügung stünden und der Schienenverkehr langfristig zu planen sei, würde wettbewerbliches Verhalten vor allem in der Planungsphase auftreten. Die Diskussion in diesem Zusammenhang ergab weiterhin, daß bei einer ökonomischen Trennung zwischen Schienenverkehr und Betrieb aufgrund der Williamsonschen Kostenüberlegung mit einer vertikalen Integration zu rechnen sei.

Als weiterer Problemkreis wurde der Wettbewerb bei Personbeförderungsdienstleistungen zwischen Straße und Schiene diskutiert. Der Nachteil für Anbieter straßengebundener Fernverkehrsleistungen bestehe vor allem darin, so Lenke, daß diese nicht über eine ansprechende Anschlußinfrastruktur verfügen.

Beachtung fand zudem die weitgehend zustimmende Haltung der Gewerkschaften gegenüber der Bahnreform, die Lenke damit begründete, daß durch die Reform die Gewerkschaften zu echten Tarifpartnern und ihnen dadurch neue Perspektiven aufgezeigt würden.



# Perspektiven der Industriepolitik in Europa

Von *Jörg Mittelsten Scheid*, Wuppertal

Ich bin eingeladen worden, nicht als Vizepräsident der Europäischen Kammerorganisation oder als Vizepräsident des Deutschen Industrie- und Handelstages, sondern als privater Unternehmer zu Ihnen zu sprechen, und das freute mich, weil es mir erleichtert, frei zu sprechen.

Der Begriff ‚Industriepolitik‘ ist aus verschiedenen Gründen unglücklich und sei es nur deshalb, weil wir nicht nur staatliche Eingriffe im Bereich der Industrie, sondern auch in anderen Bereichen wie Dienstleistungen oder Landwirtschaft darunter verstehen, wie nicht zuletzt die ‚endlose Geschichte‘ der jammervollen GATT-Verhandlungen beweist. Er hat sich aber nun einmal eingebürgert, also bleiben wir dabei. Nur aus Gründen gegenseitigen Verständnisses will ich anfügen, daß ich hierunter eine Politik verstehе, die entweder eine sektorale oder eine regionale Struktur der Wirtschaft zu beeinflussen sucht, entweder durch Unterstützung wie Subventionen oder Steuererleichterung, oder die Schutz gewähren will vor anderen, d. h. ausländischen Wettbewerbern.

Nachdem Sie dies mit freundlicher Gelassenheit an einem Dienstagmorgen widerspruchslos hingenommen haben, wende ich mich meinem eigentlichen Thema zu:

1. In meinen Augen wird die Politik der westlichen Industrieländer in den nächsten Jahren von zwei politischen Themen in Atem gehalten:

Arbeitslosigkeit und Industriepolitik, wobei wir noch sehen werden, daß das eine das andere bedingt. Warum bin ich dieser Auffassung?

Sie entspricht nicht dem Schreckgespenst der Rezession, von dem die Zeitungen überall voll sind, und der Frage, wann sie vielleicht vorbei ist.

Erst ganz allmählich dämmt die Erkenntnis, daß die Rezession ein übergelagertes Problem darstellt, unter dem sich eine tiefgreifende Strukturkrise befindet. Dies ist unser eigentliches Problem. Die daraus resultierende Arbeitslosigkeit hätten wir auch dann, wenn es keine Rezession gäbe. Natürlich verschärft die Rezession diese Arbeitslosigkeit, aber sie begründet sie nicht.

Die aus Japan stammende Revolutionierung unseres Denkens, was die Herstellung von Gütern und Dienstleistungen anbetrifft, führt dazu, daß steigende Stückzahlen von besseren, innovativen, billigeren und individuellen Produkten mit immer weniger Menschen hergestellt werden. Schlagworte wie ‚schlanke Produktion‘ oder ‚schlanke Verwaltung‘ werden in den kommenden Jahren mehr Men-

schen aus allen Ebenen, auch aus Führungsebenen, freisetzen. Nicht nur der industrielle Bereich ist betroffen, sondern auch der Dienstleistungsbereich, wie uns heute Banken und Versicherungen bereits zeigen.

Was geschieht mit dieser steigenden Zahl von Arbeitslosen? Wie gewaltig die Sprengkraft von Arbeitslosigkeit sein kann, haben wir Anfang der 30er Jahre schon einmal erlebt, und wir erleben es derzeit in den neuen Bundesländern und an den Stahlarbeitern im Ruhrgebiet. Die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit wird zu einer vordringlichen politischen Aufgabe des Staates. Aber wie soll er das machen? Nur in einer Staatswirtschaft wie in den früheren kommunistischen Staaten kann der Staat selbst Arbeitsplätze schaffen — mit verheerenden Folgen, wie wir alle gesehen haben.

In einer Marktwirtschaft ist das unmöglich (daher wirkt der Streit in der Verfassungskommission über ein Grundrecht auf Arbeit fast erheiternd). Hier ist es Aufgabe der Unternehmen, und die Frage stellt sich, wie kann der Staat erreichen, daß mehr unternehmerische Aktivitäten sich entfalten und damit mehr Menschen eingestellt werden.

Natürlich ist Arbeitslosigkeit nicht die einzige Stimme, die nach mehr Staat und damit Industriepolitik ruft, aber sie ist die weitaus politisch brisanteste.

2. Der Ruf nach staatlichen Eingriffen und Hilfen ist überall zu hören, wengleich mit unterschiedlichen Nuancen. Gewerkschaften und politische Parteien des linken Spektrums marschieren vorneweg. Aber auch in rechtlichen politischen Gruppierungen wird darüber nachgedacht. Und auch Unternehmer schließen sich ohne Scheu diesem Ruf an, besonders wenn es der eigenen Branche oder dem eigenen Unternehmen an den Kragen geht. Die Automobilindustrie in Frankreich und Italien oder gegenwärtig die europäische Stahlindustrie sind dafür lebendige Beispiele.

Fast immer sind es Großunternehmen, die industriepolitische Hilfe einfordern und marktwirtschaftliche Bedenken hinwegwischen, während die mittelständische Industrie, soweit nicht als Zulieferer der großen miteinbezogen, sich dem Ausleseprozeß des Marktes stellen muß. Oder haben Sie einmal gehört, daß etwa die deutsche Textilindustrie — meines Wissens der Sektor, der nach dem 2. Weltkrieg die meisten Arbeitsplätze und Unternehmen verloren hat — Gegenstand industriepolitischer Protektion geworden ist?

Herr Lafontaine hat vor wenigen Tagen im Bundestag eine leider recht weit verbreitete Meinung wie folgt zusammengefäßt: „Nach dem Scheitern der Reaganomics in den USA und dem Thatcherismus in England ist auch die konservative Marktwirtschaft am Ende.“ Und Herr Dürr, als Chef der Bundesbahn der Wirtschaft zugehörig, hat die Vorstellung einer „marktorientierten Industriepolitik“ entwickelt, in der „nationale Kräfte gebündelt und die Ressourcen optimal ausgeschöpft werden“. Er hat „diskrete und vernünftige Gesprächsrunden“ vorgeschlagen mit dem Ziel gesamtwirtschaftlicher Zielsetzung.

Sachsens CDU-Wirtschaftsminister Schommer hält die Marktwirtschaft für einen Irrweg und fordert jedenfalls für die neuen Bundesländer eine aktive Industriepolitik. Er schreibt: „Was die privaten Investoren sich nicht zutrauen, muß jetzt der Staat anpacken: Er muß seine wichtigsten Industrieunternehmen sanieren.“ Da auch er einsieht, daß Beamte dazu nicht in der Lage sind, müssen Manager aus der Privatindustrie eingestellt werden. Vielleicht sogar dieselben, die gerade abgelehnt haben, dies auf eigenes Risiko zu tun. So einfach ist das!

Auch Roland Berger — sicherlich ein Mann der Marktwirtschaft — fordert „industriepolitisch inspirierte konzertierte Aktionen zwischen Staat, Wirtschaft, Gewerkschaften und Wissenschaft und daraus abgeleitete neue Rahmenbedingungen“.

Es ist leider nicht zu leugnen: Mit dem Sieg des marktwirtschaftlichen Systems über kommunistische Planwirtschaft scheint das Vertrauen in die Marktwirtschaft abzunehmen. Man traut dem Markt die Lösung der drängenden Probleme nicht mehr zu. Ganz nach dem Hegel'schen Strickmuster, daß über These und Antithese stets nur die Synthese als die höherstehende Erkenntnis siegen kann.

3. Wie sieht es demgegenüber in anderen Ländern aus? Meine eigenen Erfahrungen auf europäischer Bühne sind nicht besonders ermutigend. Die Vertreter marktwirtschaftlicher Gedankengänge sind eindeutig in der Minderheit. Neben den Deutschen stehen die Luxemburger, die Holländer, die Europa-lahmen Dänen — und interessanterweise die Engländer. Bei letzteren hallen deutlich die negativen Erfahrungen zurück, die Großbritannien unter Labour-Regierungen der Nachkriegszeit gemacht hat, als damals weite Bereiche der Wirtschaft der Nationalisierung anheim fielen. Der britische Wirtschaftshistoriker Crafts von der Universität Warwick kommt in einer neuen Untersuchung zu dem Ergebnis, daß staatliche Industriepolitik der Wirtschaft mehr Lasten auferlegt hat als sie Wohlstand schaffte, und weist dies an einer Reihe von britischen, aber auch europäischen Beispielen nach.

In den meisten anderen Ländern dagegen spürt man starke mercantilistische Wurzeln. Länder wie Spanien, Belgien, Italien, Portugal, Griechenland und Frankreich stehen einer Industriepolitik ganz offen gegenüber. Ihre Haltung ist zum einen historisch begründet, weil mit Ausnahme Italiens überall keine Erfahrungen mit föderalen Strukturen wie bei uns vorliegen, sondern die Existenz einer starken zentralen Staatsgewalt das Leben und die Wirtschaft beherrscht. Auch hat keines dieser Länder einen derart starken selbständigen Mittelstand entwickeln können. Es fällt auf, daß es in fast allen diesen Ländern riesige Staatskonzerne gibt, die zwar nirgendwo erfolgreich agieren, die aber als Symbol staatlicher Wirtschaftsbetätigung dienen und die zu zerschlagen noch schwieriger sein dürfte als die Privatisierung von Bundesbahn und Post bei uns.

Anders als bei uns drängen die jungen Eliten dort in die Staatsverwaltung, die als Machtzentren eine höhere Attraktion als bei uns genießen. In Frankreich etwa gibt es Eliteschulen wie die ENA oder die Ecole Polytechnique, deren

Absolventen nicht in die Wirtschaft, sondern in den Staatsdienst drängen. Wer auf sich hält, will zunächst einmal nach dem Abitur Inspecteur de Finance werden.

Auch die Verwaltung der EG-Kommission in Brüssel ist nach dem Vorbild französischer Verwaltung aufgebaut und von französischem Denken durchdrungen. Bis vor zwei Jahren war Französisch die in der Praxis dominierende Arbeitssprache. Mir fällt immer wieder auf, daß diese jungen, aus dem romanischen Raum kommenden Intellektuellen ein weitaus stärkeres Elitebewußtsein auszeichnet als ihre aus dem germanischen Raum stammenden Kollegen. Beide können sich aber finden in ihrem Unverständnis von der Überlegenheit des Marktes.

Daß der Markt keine intellektuelle Veranstaltung, sondern ein Sammelbecken von Einzelinteressen und emotionalen Wünschen ist, wird ja noch hingenommen. Daß diese Wünsche aber nicht vorhersehbar sein sollen, hält man für ausgeschlossen. Auch scheint vielen eine Lenkung dieser Wünsche durch den Staat einleuchtend, um unnötige oder schädliche Entwicklungen zu kanalisieren und zu vermeiden. Industriepolitik ist daher nichts anderes als ein folgerichtiger Ausfluß solchen Denkens.

Wie sehr ein solches Denken auch liberale Deutsche in Brüssel erfassen kann, beweist das Buch von Martin Bangemann, unserem ehemaligen liberalen Bundeswirtschaftsminister, „Mut zum Dialog“, in dem nicht nur staatliche Lenkung in Fällen wie der Luftwirtschaft, der Chip-Herstellung, des Automobilbaus etc. verteidigt wird, sondern in dem er selber ein schönes Beispiel gibt für die Fehleinschätzung von Marktentwicklung durch kluge Köpfe. Die Automobilentwicklung hätte demnach zu bequemen und energiesparenden Fahrzeugen führen müssen. In Wahrheit aber hat die Welle von Jeeps und allradgetriebenen Autos, deren Mehrheit nie Gelegenheit finden wird, ihre Geländefähigkeit unter Beweis zu stellen, ebenso wie die Vielzahl der Cabriolets eine unterschwellige Sehnsucht nach Abenteuer und Natur deutlich werden lassen.

Die Mehrheit der EG-Länder ebenso wie eine Mehrheit in der Kommission stehen einer aktiven Industriepolitik offen gegenüber. Die Aufnahme dieses Prinzips in den Vertrag von Maastricht, eine Reihe von Äußerungen des Präsidenten Jacques Delors sowie die gegenwärtigen Bemühungen der Kommission, freie Hand zum Beginnen von Handelskriegen zu erlangen, lassen dies erkennen.

Ein kleiner Hoffnungsschimmer könnte die Haltung der Kommission in der gegenwärtigen Stahlkrise sein. Schon einmal gab es eine europäische Stahlkrise, die durch staatliche Quotensysteme und Kapazitätsabbau gelöst werden sollte. Nur der Abbau fand nicht statt und bildet die Basis der neuerlichen Krise. Diesmal scheint die Kommission aber dazugelernt zu haben. „Der Abbau ist Sache der Einzelunternehmen“, heißt es. Brüssel fördert bisher lediglich Absprachen der Unternehmen untereinander. Das könnte ein erster Schritt sein, wenn nicht andere Gründe vorliegen.

In den USA ist die Lage anders. Die Diskussion über Industriepolitik konzentriert sich hier auf das Verhältnis Inland/Ausland und den Schutz der heimischen Industrie und Landwirtschaft. Es besteht ein Interesse, der heimischen Industrie Inlandsmärkte zu erhalten, insbesondere aber Exportmärkte — wenn nötig auch mit Gewalt — zu erschließen, und diese Einstellung beherrscht sowohl die GATT-Gespräche wie das Verhältnis zu Japan oder die EG. Auf die Idee aber, regulierend in den US-Markt selber einzugreifen, etwa im Sinn einer Regionalförderung, kommt niemand.

Japan wiederum hat eine ganz eigene Ausprägung von Marktwirtschaft herangebildet unter der Herrschaft riesiger Clans, der Zaibazus, deren Wettbewerb indes über weite Strecken hervorragend funktioniert. Im übrigen aber befinden sich im asiatischen Raum eine Reihe von Beispielen wie Singapur, Taiwan, Korea, Hongkong und Thailand, die mit einem System, das der reinen Marktwirtschaft recht nahekommmt, ihre Wirtschaft außerordentlich erfolgreich entwickelt haben.

Ich beeile mich aber, auf mein Thema, was ja auf Europa begrenzt sein soll, zurückzukommen, und konstatiere überall aus unterschiedlichen Gründen ein schwaches oder abnehmendes Vertrauen in die Regulierungskräfte des Marktes, ein wachsendes Mißtrauen gegenüber Freiheitsräumen der Unternehmen und ein wachsendes Bedürfnis, konsensfähig staatlich vorgegebenene Ziele zu finden.

4. Welche sachlichen Gründe sprechen denn nun neben dem großen Problem der Arbeitslosigkeit für eine Industriepolitik? Soweit ich sehe, sind es im wesentlichen fünf:

1. Wie sind zukunftweisende Technologien im Lande zu entwickeln und zu erhalten? (Forschungsförderung für Halbleiter, Chips)
2. Wie kann internationaler Wettbewerb erhalten werden, um nicht vom Preisdiktat ausländischer Lieferanten abhängig zu werden? (Airbus-Industrie)
3. Wie können regionale oder sektorale Nachteile ausgeglichen werden? (Zonenrandgebiet, Berlin, neue Bundesländer, Regionalfond)
4. Wie kann, wenn andere Regierungen subventionieren, Wettbewerb wiederhergestellt werden? (Airbus, Landwirtschaft)
5. Wie kann man den Erfolg der Japaner mit ihrem MITI übernehmen?

Ich will eine Reihe dieser Fragen anhand des von Ihnen gestern schon besprochenen Beispiels des Airbus', was ja eine europäische Gemeinschaftsaufgabe von vier Ländern ist, ansprechen.

Die Empörung über den unfairen Wettbewerb der Europäer ist in Seattle groß. Das scheint lokal verständlich, denn Boeing ist der größte Arbeitgeber. Nur: Boeing hat äußerlich bisher gar nicht gelitten. Sein Weltmarktanteil lag 1985 bei 50 % und dort liegt er auch heute noch. Dagegen ist der Marktanteil von

McDonnell Douglas in dieser Zeit auf unter 10 % gesunken, während der von Airbus Industries wiederum im gleichen Zeitraum von 15 auf 30 % geklettert ist. Man munkelt, daß McDonnell sich ganz vom zivilen Sektor zurückziehen will und sich auf den militärischen konzentrieren, um dem ruinösen und von Subventionen verzerrten Wettbewerb zu entgehen.

Wir haben hier den interessanten Fall, daß sich zwei Staaten gegenseitig Protektionismus vorwerfen. Beim Airbus sind die Entwicklungskosten aller bisher entwickelten Typen zwischen 100 % am Anfang und 60 % am Ende von den beteiligten Regierungen durch Darlehen finanziert worden. Die Gesamtsumme beträgt nach offiziellen Angaben 7,3 Milliarden US-Dollar, mit Zinsen ca. 13 Milliarden US-Dollar. Diese eingestandenen Subventionen werden von den Europäern mit der Notwendigkeit begründet, Anschluß an die Weltspitze zu finden. Aus dem obigen Katalog finden sich gleich drei Gründe, die für eine Subventionierung sprechen:

1. Der internationale Wettbewerb wäre, wenn es nur noch zwei amerikanische Anbieter gäbe, nicht mehr gewährleistet.
2. Die Notwendigkeit, Anschluß an die Entwicklung moderner Technologie zu halten.
3. Wiederherstellung des von der einen Seite durch Subvention verzerrten Wettbewerbes. Man müsse nämlich die Subventionsvorteile der Amerikaner beseitigen, die in den letzten 20 Jahren über 33 Milliarden US-Dollar an Forschungsaufträgen ihre Regierung erhalten und daraus erheblich wirtschaftlich verwertbare Vorteile gezogen hätten.

Für den Außenstehenden, aber auch für den Eingeweihten ist es manchmal schwer möglich zu entscheiden, welche Seite recht hat. Wichtiger ist vielmehr zu sehen, ob durch diese staatlichen Subsidien das Ziel der Beseitigung von Wettbewerbsverzerrungen und die Schaffung neuer Arbeitsplätze erreicht wurde. Zunächst scheint dies so, denn Airbus Industries ist heute fest etabliert, hält einen Marktanteil von 30 % und hofft lt. Herrn Pierson, diesen auf 45 % zu steigern.

Freilich ist dieser Erfolg im wahrsten Sinne teuer erkauft. Schätzungen besagen, daß bisher nicht 13, sondern ca. 25 Milliarden US-Dollar von staatlicher Seite gezahlt wurden. Zwar sind diese Schulden rückzahlbar, aber bisher sind lediglich 700 Millionen US-Dollar zurückgeflossen, obwohl die Dauersubventionierung nun seit 20 Jahren läuft. Die Erfahrungen mit anderen Bereichen, etwa der Forschungsförderung in Deutschland oder der staatlichen französischen Autoindustrie zeigen, daß mit einem nennenswerten Rückfluß der Gelder kaum zu rechnen ist. Viel wahrscheinlicher ist die Perpetuierung von Dauersubventionen.

Zwar findet ein Wettbewerb auf dem Weltmarkt zugunsten von lachenden Dritten statt, aber dieser Wettbewerb spielt sich nicht mehr zwischen Unternehmen, sondern zwischen den Regierungen ab und ist auch kein Wettbewerb mehr,

der Auskunft gibt über die tatsächliche Effizienz der angebotenen Leistungen. Dazu passen Insiderberichte aus Toulouse, die berichten, daß sich mittlerweile eine Verwaltung aufgeblätzt habe streng nach nationalem Proporz-System, die an sich schon eine Fülle von Stolpersteinen für jede Effizienzbemühung darstellt.

Dies alles kostet zunehmend Geld, wie wir es ja auch aus der Landwirtschaft kennen, wo die den europäischen Steuerzahler belastenden Beträge in schöner Regelmäßigkeit gestiegen sind. Die Belastung wächst aber auch deshalb, weil die Gefahr einer Eskalation droht. Boeing beschwert sich öffentlich und bei der amerikanischen Regierung, man habe allein im Jahre 1992 3 Milliarden US-Dollar verloren, weil ein Auftrag der United Airlines über 50 Flugzeuge von Boeing abgezogen und auf Airbus übertragen worden sei. Alleiniger Grund hierfür seien die deutlich besseren Finanzierungsbedingungen der Europäer gewesen. Solche Finanzierungsbedingungen aber könnten auch die Europäer nur mit Hilfe ihrer Regierungen anbieten. Hier deutet sich die Forderung an, ebenfalls staatliche Finanzierungsunterstützung von der amerikanischen Regierung einzufordern.

Dies macht in meinen Augen deutlich, wie unsinnig direkte staatliche Subventionen sind. Was sich hier andeutet, wenn man die Entwicklung fortschreibt, ist in Wahrheit ein Handelskrieg zwischen Staaten, finanziert auf dem Rücken der Steuerzahler. (Tatsächlich ist das Vokabular, das im Rahmen von GATT oder von industriepolitischen Maßnahmen zum Schutz der eigenen Industrie gebracht wird, mit Ausdrücken aus dem kriegerischen Vokabular gespickt: Man spricht von Handelskriegen, Abwehrmaßnahmen, Marktoffensiven etc.)

Auch die Erwartungen, daß hochtechnologische Entwicklungen im Land zu halten sind, um befriedigend für andere inländische Unternehmen zu wirken, haben sich nicht erfüllt. Die Japaner ohne eigene nennenswerte Raumfahrt- oder Luftfahrtindustrie hatten nicht die geringsten Schwierigkeiten, die Ergebnisse amerikanischer oder auch europäischer Hochtechnologie zu übernehmen und in vermarktbares Produkte umzusetzen. Sie haben nicht nur den technischen Anschluß gehalten, sondern ihn zu einem Vorsprung ausgebaut, ohne staatliche Subventionsmilliarden auszugeben. Sie zahlen, wo nötig, Lizizenzen. Umgekehrt beherrschen die Japaner gut 50 % des Halbleitermarktes, und dennoch herrscht nach allgemeiner Ansicht heftiger Wettbewerb auf dem Weltmarkt. Die europäische Forschungsförderung auf diesem Gebiet hat zwar bisher viel Geld gekostet, aber keinen durchschlagenden Erfolg gebracht.

5. Was sind die Alternativen? Die Wirtschaftswoche hat das Institut für Weltwirtschaft vor einiger Zeit beauftragt, einmal zu untersuchen, was geschähe, wenn alle Subventionen gestrichen und in gleicher Höhe Steuern gesenkt würden. Die Antwort lautete: „daß etwa 1 Million neue Arbeitsplätze entstehen würden.“ Die jammervollen Diskussionen der letzten zwei Jahre bis zum Solidarpakt über den Abbau von Subventionen und die daraus entstandenen magerbürtigen Ergebnisse zeigen, wie sehr Industriepolitik bereits Teil unseres Gemeinwesens geworden

4 Schriften d. Vereins f. Socialpolitik 231

ist und wie schwer es ist, Vernünftiges durchzusetzen, wenn es irgendeiner Gruppe wehtut.

Dennoch kann die Aufgabe für den Staat gerade in der jetzigen Situation nur lauten, überall Subventionen abzubauen, um Wettbewerb möglich zu machen. Er muß mit Rahmenbedingungen dafür sorgen, daß fairer Wettbewerb herrscht und der Anreiz, sich unternehmerisch zu betätigen, für seine Bürger möglichst groß wird.

Soll er sich, wie die Herren Dürr und Berger vorgeschlagen haben, um gesamtwirtschaftliche Zielsetzungen kümmern durch diskrete Gesprächszirkel mit allen an der Wirtschaft Beteiligten? Oder soll er sich am japanischen MITI orientieren? Ich würde beides für einen Fehler halten.

Zum einen wissen wir heute genügend über das MITI, um diese Institution aus ihrem Zaubermantel zu enthüllen. Weder geben die Japaner so viel Geld aus wie andere westliche Industrieländer noch waren die Bestrebungen des MITI immer erfolgreich. In den 50er Jahren lehnten sie die Vorhaben der japanischen Industrie im Halbleiterbereich ab — die Unternehmen taten es dennoch! In den 60er und 70er Jahren liefen sie den Imitationsstrategien der Unternehmer regelmäßig hinterher, und in den 80er Jahren wird ihnen vorgeworfen, den Kontakt zur Marktentwicklung teilweise verloren zu haben. Nach meiner Überzeugung beruht seine Wirkung einmal darin, als Clearing- und Aussprachestelle zwischen den Zaibazus, den großen industriellen Clans zu wirken und zum anderen, bürokratische Hemmnisse und Hindernisse beiseite zu räumen. Ansonsten sind wohl eher die langfristig hohen Investitionen und der anspruchslose Fleiß der Japaner plausible Gründe für den japanischen Erfolg.

Zum anderen stehe ich gesamtwirtschaftlichen Zielsetzungen, ob sie nun in kollektiven Zirkeln oder von hochrangigen Beamten entwickelt werden, gleichermaßen mißtrauisch gegenüber. Ich befürchte, daß sich dahinter immer wieder der Gedanke verbirgt, daß intelligente Gehirne Marktentwicklungen voraussehen können, was nachweislich ein Irrtum ist.

Industriepolitik führt nicht zu einer Zunahme, sondern einer Abnahme wirtschaftlichen Wohlstandes. Einfuhrbeschränkungen für japanische Autos haben zu höheren Margen der Hersteller geführt als ein freier Wettbewerb dies zugelassen hätte. Die Subventionierung von Kohle kostet den Bürger nicht nur direkte Steuermillionen; sie erhöht auch die Stahl- und die Energiepreise, die letztlich auf den Endverbraucher abgewälzt werden. Die nun beschlossenen Zölle auf Bananen, die nicht aus den AKP stammen, bauen aktiv an der Wagenburg Europa und erschweren den Marktzutritt für mittelamerikanische Länder. Die Preise werden steigen und andere werden, wenn sie können, über Vergeltungsmaßnahmen nachdenken.

Die durch deutsche und europäische Forschungsmittel geförderten Chips können vermutlich bei uns nicht wettbewerbsfähig produziert werden, also muß —

nach dem Motto ‚Wer A sagt, muß auch B sagen‘ — entweder die Produktion subventioniert oder europäische Abnehmer gezwungen werden, überhöhte Preise zu zahlen.

Ich könnte diese Liste ziemlich beliebig fortsetzen und vermute, daß es vielen von Ihnen ebenso geht. Untersuchungen zeigen, daß einmal eingeführte Subventionen kaum abbaubar sind und daß das Ziel der Subvention — nämlich Wettbewerbsfähigkeit zu erreichen — so gut wie nie erreicht wurde.

Ich muß freilich einräumen, daß es hiervon Ausnahmen geben kann. Dazu gehört der Fall der neuen Bundesländer.

Wirtschaftlich ist es natürlich nicht sinnvoll, wenn Industriebetriebe, die ein Unternehmen auf eigenes Risiko nicht einmal umsonst übernehmen will, von staatlichen Autoritäten für überlebensfähig erklärt werden. Dazu gehört schon ein Schuß Besserwisserei. Natürlich fällt eine solche Beurteilung leicht, wenn man nicht selber dafür einzustehen hat, sondern mit einem freundlichen Dankeschön die Verluste dem Staat aufbuckeln kann. Es fehlt an dem Druck, die notwendigen Effizienzsteigerungen herbeizuführen und so gleitet man sanft in eine Dauersubvention.

Diese Gefahr wird zwar gesehen und deshalb sollen die Subventionen zeitlich begrenzt und degressiv gestaltet werden, aber in der Praxis steht zu befürchten, daß immer einleuchtende Gründe für eine nochmalige Verlängerung der Zahlung vorgebracht werden können, und dies wiederholt sich dann in schöner Regelmäßigkeit.

Dennoch kann ich die politischen Folgen nicht übersehen, die drohen, wenn keine staatliche Hilfe mehr erfolgt. Durch die Währungsunion und die 1 : 1 Umstellung ist die deutsche Industrie praktisch wehrlos und streckenweise lebensunfähig geworden. Ich glaube zwar nicht daran, daß es dem Staat gelingen wird, diese Unternehmen, von Ausnahmen einmal abgesehen, erfolgreich zu sanieren, aber wir müssen Zeit gewinnen, damit neue wirtschaftliche Aktivitäten sich entfalten und neue Arbeitsplätze entstehen können. Vermutlich wäre es billiger, die Arbeitskräfte direkt vom Staat zu bezahlen, aber das politische Sprengkapital, das auch dann entsteht, wenn Menschen zwar Einkommen, aber keine Arbeit haben, wäre auch mir zu hoch.

Es muß auch eine Lösung gefunden werden für jene Fälle, in denen Staaten ihre heimische Industrie subventionieren, um auf anderen Märkten Wettbewerber zu verdrängen. Wir kennen die Dumping-Vorwürfe und Antidumping-Verfahren sowohl in der EG, beispielsweise gegenüber japanischen Herstellern, als auch in den USA. Letztes Beispiel sind hier die drohenden Strafzölle für Stahleinfuhren aus der EG. Das kann wohl nicht hingenommen werden, daß ein Land einen Bereich seiner Industrie solange subventioniert, bis die nicht-subventionierten Wettbewerber in die Flucht geschlagen sind und nun durch die starke Marktstellung beispielsweise die Preise entsprechend angehoben werden können. Dann

4\*

kämpft nicht mehr Einzelunternehmen gegen Einzelunternehmen, sondern Staaten kämpfen mit.

Freilich schneidet der subventionierende Staat sich ins eigene Fleisch, weil bei einer volkswirtschaftlichen Gesamtbetrachtung die enormen Kosten meist die Erträge überschreiten.

Alle Anstrengungen müssen darauf gerichtet sein, fairen Wettbewerb auf allen Märkten zu ermöglichen. Deshalb darf nach meiner Meinung auch Subvention oder Marktzugangsbeschränkung nicht mit dem gleichen Mittel durch andere Staaten beantwortet werden. Denn dies führt zu Handelskriegen und zur Abkapselfung von Märkten und damit zu einer Wohlstandsminderung aller Beteiligten. Die Lösung muß vielmehr im *internationalen* Raum — nach meiner Vorstellung im Rahmen von GATT — gefunden werden. So wie jeder Staat für fairen Wettbewerb im Binnenmarkt sorgen muß, so müssen die GATT-Institutionen über den freien Welthandel wachen. Es muß einen überparteilichen Schiedsrichter geben, vor dem derartige Vorwürfe und Streitigkeiten ausgetragen werden können, einen Schlichter, der dem freien Welthandel verpflichtet ist. Deshalb muß in unserem ureigensten Interesse die Hakelei um das GATT-Abkommen ein Ende haben. Auch Frankreich, ohne dessen Widerstand ein Abschluß im letzten Jahr möglich gewesen wäre, muß endlich einsehen, daß seine industriellen Interessen die landwirtschaftlichen Interessen deutlich übertreffen. Nur wirtschaftliches Wachstum wird die wachsende Arbeitslosigkeit und ihre politische Sprengkraft entschärfen.

Wenn die GATT-Verträge unterzeichnet sind, sollten alsbald Verhandlungen über einen weiteren Ausbau der GATT-Bestimmungen hin zu einer Weltwirtschaftsordnung weiterbetrieben werden. Unser Ziel muß es sein, einen freien Welthandel als dynamischste Kraft für wirtschaftliches Wachstum und Wohlstand für alle zu gewinnen. Nur durch eine wachsende Weltwirtschaft wird es möglich sein, die Probleme der Dritten Welt und des zusammengebrochenen Ostblockes wirksam zu lösen.

Ich wünsche mir für Europa nicht mehr Staat, sondern weniger Staat. Ich wünsche mir, daß der große Binnenmarkt gegen alle klugen Klöpfe und Beamtenhierarchien eine eigene Dynamik entwickelt, die es reizvoll macht für junge Menschen, sich unternehmerisch zu betätigen. Ich wünsche mir für Europa, aber ganz besonders für unser Land, daß wir wieder beginnen, an die Zukunft zu denken und Freude, Offenheit und Erwartungen damit verbinden, anstatt rückwärts gerichtet von vielerlei Ängsten paralysiert, uns an Verteilungs- und Gerechtigkeitslücken festzuhalten. Gleichmacherei hat den Kopf nach hinten gerichtet, Chancengleichheit aber nach vorne.

## Zusammenfassung der Diskussion

In der anschließenden Diskussion wurde vor allem der Themenkreis Arbeitslosigkeit erörtert.

Aus der Tatsache, daß bei vielen Arbeitslosen das Wertgrenzprodukt, das sie zu erwirtschaften vermögen, unterhalb des Sozialhilfesatzes liege, ergäbe sich nach Ansicht eines Tagungsteilnehmers ein verminderter Anreiz der Betroffenen, ein neues Arbeitsverhältnis aktiv zu begründen. Die aus der Systemtransformation resultierende Freisetzung an Arbeitskräften sei jedoch anders gelagert, da hierbei auch — und zwar nicht im geringen Umfang — qualifizierte Kräfte arbeitslos würden, die ein stark verankertes Arbeitsethos besitzen. Ob daraus ein politischer Sprengsatz im Sinne einer Radikalisierung erwachsen könne, wie Mittelsten Scheid vermutete, der Ergebnis einer Mentalität sei, auftretende wirtschaftliche Schwierigkeiten dem staatlichen Handeln anzulasten, wurde kontrovers beurteilt.

Lösungsansätze, die ein Interesse des Arbeitslosen an der Suche nach einem neuen Arbeitsverhältnis erhöhen könnten, stünden nach Ansicht der Tagungsteilnehmer in Form eines direkten monetären Transfers zur Verfügung, dessen Erhalt an bestimmte Auflagen gebunden werden sollte. Dabei beständen bereits entsprechende Rechtsgrundlagen, die jedoch bisher noch nicht ausgeschöpft worden wären.

Als Gründe für die sinkende Wettbewerbsfähigkeit des Standorts Bundesrepublik Deutschland wurde jedoch nicht nur das aus der besonderen Form der Lohnfindung folgende Lohnniveau verantwortlich gemacht; vielmehr würden vor allem die Lohnnebenkosten, die ökologischen Kosten, das Steuersystem, das Ausmaß an Regulierungen und die weitverbreitete Technologie-Feindlichkeit die Qualität des Standorts Deutschland beeinträchtigen. Ein erfolgreicher Lösungsansatz dieses Dilemmas, so Mittelsten Scheid, müsse Innovatoren begünstigen und sich einer Einkommensnivellierung entgegenstellen.

Im Hinblick auf die industriepolitische Themenstellung konnte als Ergebnis festgehalten werden, daß die Konzentration der Unterstützung auf ein bestimmtes Produkt oder Verfahren die Entwicklung von Substituten behindere und daher zwangsläufig den Wettbewerb als Entdeckungsverfahren beeinträchtige.



# **Industriepolitik im Widerstreit zur Wettbewerbspolitik**

Von *Ludolf v. Wartenberg*, Köln

## **I.**

Obwohl sich die Wirtschaft in Deutschland und Europa in einer Rezessionsphase befindet, gibt es durchaus Bereiche der Wirtschaftspolitik, die sich in einer Hochkonjunkturphase befinden. Mit einem solchen Bereich haben wir es heute zu tun. Es vergeht kaum eine Woche, in der sich nicht ein Vertreter aus Politik oder Wirtschaft zu der Frage äußert, ob wir mehr Industriepolitik brauchen und ob das deutsche ordnungspolitische Grundverständnis zeitgemäß ist.

Um so notwendiger ist es, daß sich eine so angesehene Institution wie der Verein für Socialpolitik umfassend dieses Themas annimmt.

„Industriepolitik im Widerstreit zur Wettbewerbspolitik“: man kann diese The menstellung als Aufforderung zu einem ordnungspolitisch-theoretischen Diskurs verstehen, aber ich denke, das ist es nicht, was Sie von einem Vertreter der deutschen Industrie erwarten. Ich sehe meine Aufgabe im Rahmen dieser Veranstaltung vielmehr darin, aus der Sicht des industriellen Spitzenverbandes — und nicht des einzelnen Unternehmens oder der einzelnen Branche — Stellung zu nehmen zu einigen ganz konkreten Bereichen, in denen unser Thema auftaucht.

Ich werde mich zunächst mit dem Verhältnis von Industriepolitik und Wettbewerbspolitik in der Europäischen Gemeinschaft befassen und für beide Bereiche Aktionsfelder nennen. Dann werde ich mich der Lage in Deutschland zuwenden, und zwar zunächst der Problematik „neue Länder“, anschließend unter dem Stichwort „Standort Deutschland“ nationalen Aktionsfeldern für Industriepolitik und Wettbewerbspolitik.

Die Frage, ob es einen Widerstreit zwischen Wettbewerbspolitik und Industriepolitik gibt, setzt zunächst Klarheit darüber voraus, was eigentlich *Inhalt und Ziele von Wettbewerbspolitik einerseits und Industriepolitik andererseits* sind.

Während sich über Inhalt und Ziele der Wettbewerbspolitik relativ schnell Einvernehmen herstellen lässt, ist das beim Inhalt und den Zielen der Industriepolitik anders. Der Begriff *Industriepolitik* kann die ganze Bandbreite von „liberal“ bis „interventionistisch“ abdecken. Für die einen ist „Industriepolitik“ ein Reizwort, für andere eine Zauberformel. Für die einen ist Industriepolitik der Schlüssel, um wirtschafts- und gesellschaftspolitische Ziele auf der Basis eines breiten

Konsenses zu versöhnen. Für andere ist sie ordnungspolitischer Sündenfall und Abkehr von marktwirtschaftlichen Prinzipien.

Für mich ist Industriepolitik eine Politik, die die notwendigen Voraussetzungen schafft für das Bestehen und die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie. Dazu gehört es,

- ein günstiges Umfeld für die Initiative und Weiterentwicklung der Unternehmen zu schaffen,
- die Anpassungsmöglichkeiten der Industrie an strukturelle Veränderungen zu erleichtern,
- in den Politikbereichen Innovation, Forschung und technologische Entwicklung das industrielle Potential besser zu nutzen.

Sie werden es bemerkt haben: Dies ist die Umschreibung der Industriepolitik, wie sie sich in Art. 130 des Vertrages von Maastricht findet. Eine Industriepolitik dieses Inhalts wäre eine auf Rahmenbedingungen konzentrierte, horizontale Industriepolitik. Sie entspräche — lassen Sie mich das hier vorwegnehmen — den Vorstellungen der Industrie. Die Frage nach einem Widerspruch zur Wettbewerbspolitik verlöre, ausgehend von dieser Definition, weitestgehend ihre Brisanz, die EG-Kommission hätte mit ihrer im 21. Wettbewerbsbericht gemachten Aussage recht: „Es wäre verfehlt, von einem Widerspruch zwischen den Zielen oder Instrumenten der Wettbewerbspolitik und denjenigen der Industriepolitik auszugehen“.

## II.

Lassen Sich mich zunächst darauf eingehen, ob das tatsächlich für die Europäische Gemeinschaft der Fall ist. Wo steht die *europäische Industriepolitik* und wohin steuert sie?

1. Vor etwas mehr als zwei Jahren, im November 1990, hat die EG-Kommission ein *Gemeinschaftskonzept* für „Industriepolitik in einem offenen und wettbewerbsorientierten Umfeld“ vorgelegt. Die Kommission befürwortet in diesem Papier einen horizontalen Ansatz, der dem Staat nur die Aufgabe der Schaffung eines günstigen Umfeldes für die wirtschaftliche Entwicklung einräumt. Jeder Art einer lenkenden und erhaltenden Industriepolitik erteilt die Kommission eine Absage. Als wichtigste Instrumente und Ansatzpunkte einer europäischen Industriepolitik werden in dem Papier genannt: Strikte Beihilfenkontrolle, Ausbau der europäischen Infrastruktur, Verbesserung der steuerlichen Rahmenbedingungen für Unternehmen zur Erhöhung der Investitionskraft, Verwirklichung des Binnenmarktes und eine liberale Handelspolitik.

Der BDI hat damals dieses Papier begrüßt. Absagen an Interventionismus, sektorale Strukturpolitik und Protektionismus sind für uns wichtige Signale für eine marktwirtschaftliche Industriepolitik.

2. Allerdings sehe ich *Gefahren* für eine marktwirtschaftlich ausgerichtete, europäische Industriepolitik. Ich nenne dafür drei Beispiele:

a) Im Laufe des Jahres 1991 hat die EG-Kommission *mehrere Sektorenapiere* vorgelegt, deren Vereinbarkeit mit der im Jahre 1990 veröffentlichten Konzeption zumindest zweifelhaft ist. Betroffen sind die Bereiche Textil, Information und Kommunikation, Gentechnik, maritime Wirtschaft, Luftfahrt, Automobil und Telekommunikation. Die Sektorenapiere haben die Aufgabe, strukturelle Anpassungsprobleme zu beschleunigen und — so die Diktion der EG-Kommission — durch horizontale Maßnahmen die Wettbewerbsfähigkeit dieser Branchen zu fördern. Isoliert gesehen, mögen die Sektorenapiere mit der im November 1990 vorgelegten Konzeption vereinbar sein. Letztlich sind aber mit diesen Papieren die Weichen gestellt worden für eine sektorbezogene Politik, wie sie eigentlich auch von der EG-Kommission abgelehnt worden ist. Es mag sein, daß die im einzelnen vorgesehenen Maßnahmen in den jeweiligen Sektoren wiederum horizontalen Charakter haben; diese Abgrenzung ist jedoch äußerst feinsinnig und kann zumindest dann, wenn sich die politischen Schwerpunkte in Brüssel verschieben, durchaus in Richtung einer sektorbezogenen Politik verschoben werden.

b) Die Diskussion um die grundsätzliche Richtung der *Industriepolitik im Hochtechnologiebereich* ist noch keineswegs beendet. Der früher für Forschung und Entwicklung zuständige EG-Kommissar Pandolfi hatte in seiner Amtszeit die Errichtung einer *Euro-Chipfabrik* gefordert, die alle europäischen Hersteller unter einem Dach vereinigen und mit direkten Beihilfen unterstützen sollte.

Damit würden Subventionen, in letzter Konsequenz wohl auch Marktabschottungen, an die Stelle von Markt und Wettbewerb treten. Marktabschottungen schwächen u. E. allerdings die Wettbewerbsfähigkeit der geschützten Industrie eher, als daß sie sie stärken. Das belegen vor allem Beispiele aus der Automobilindustrie.

c) Bei unbefangener Betrachtungsweise könnte Art. 130 tatsächlich „nur“ eine Kompetenz der Gemeinschaft für eine Industriepolitik schaffen, die auf Rahmenbedingungen konzentriert und horizontal angelegt ist. Wir alle wissen aber, daß Art. 130 durchaus auch weitergehend, nämlich interventionistisch, interpretiert werden kann. Es wäre verfehlt, davor die Augen zu verschließen.

Die übrigen Mitgliedstaaten der EG teilten die deutschen Befürchtungen gegen die Einführung dieser Vorschrift nicht. Zumindest konnten wir aber in letzter Minute noch Einstimmigkeit für die Ratsbeschlüsse über spezifische Programme erreichen. Wir sehen dennoch die Gefahr, daß das Tor für eine nicht-marktwirtschaftliche, sektorale Politik geöffnet worden ist.

Auch die *Monopolkommission* hat in ihrem letzten Hauptgutachten auf die Gefahren hingewiesen, die von Art. 130 ausgehen. Sie hat angeregt, spätestens bei den für 1996 anstehenden Verhandlungen über eine Revision der Maastrichter Vereinbarungen auf eine Streichung dieser Vorschrift zu drängen. Ich habe Ver-

ständnis für diesen Vorschlag, glaube aber, daß er keine Chancen auf Verwirklichung hat.

Ich denke deshalb, daß der Wettbewerbsgedanke in Brüssel mit der Einführung des Art. 130 in Frage gestellt ist. Nach Lage der Dinge wird es vorrangig Aufgabe Deutschlands sein, für das „bessere Produkt“ namens „Wettbewerb“ anstelle von interventionistischer Industriepolitik zu werben. Vergleichende Werbung ist hier ausnahmsweise erwünscht und nicht etwa unlauter. Allerdings sollten wir nicht vergessen, daß wir mit Blick auf die neuen Länder selbst angreifbar geworden sind und gewissermaßen „im Glashaus“ sitzen. Darauf werde ich später noch eingehen.

3. Aus der *Sicht der deutschen Industrie* muß sich die europäische Industriepolitik an einem marktwirtschaftlichen Leitbild orientieren. Die Gemeinschaft sollte ihre Aufgaben und Einflußmöglichkeiten nicht überschätzen. Es ist die Fähigkeit der Unternehmen und nicht die Politik, Marktentwicklungen und Marktchancen zu erkennen und danach zu handeln. Die Gemeinschaft ist in der Industriepolitik, auch wenn ihr durch den Vertrag von Maastricht in erheblichem Umfang neue Kompetenzen zuwachsen werden, vor allem gefordert, wenn es um die Verbesserung der Rahmenbedingungen, oder auch um die Abwehr ausländischer Wettbewerbsverfälschungen geht. Dieser Gesichtspunkt ist von großer Aktualität angesichts der Billigimporte aus Osteuropa. Die Gemeinschaft sollte aber nicht allein deshalb intervenieren, weil bestimmte Marktergebnisse nicht ihren politischen Wunschvorstellungen entsprechen.

Die Verbesserung der Rahmenbedingungen und die Schaffung eines innovations- und investitionsfreundlichen Umfeldes müssen ganz klar Vorrang vor sektorspezifischen Lenkungsbestrebungen haben.

Wo sollten in dem von mir skizzierten Rahmen die *Aktionsfelder einer europäischen Industriepolitik* sein? Ich möchte dafür vier Schwerpunkte setzen, die das Spektrum umreißen:

- a) Aufbau und Ausbau einer leistungsfähigen Infrastruktur in der Gemeinschaft. Sie ist aus einer guten Industriepolitik nicht wegzudenken.
- b) Die Forschungspolitik ist ebenfalls eine wichtige Facette der Industriepolitik. Ohne gut ausgebildetes Forschungspersonal, moderne Ausstattungen und leistungsfähige Forschungsinfrastrukturen kann keine Volkswirtschaft in Hochtechnologiemärkten bestehen.
- c) Es ist auch Aufgabe der Industriepolitik, die Deregulierung und die Privatisierung voranzutreiben. Es geht darum, neue Märkte zu öffnen, Wettbewerbsverzerrungen durch staatliche Unternehmen und Monopole abzubauen, aber auch darum, mehr Freiräume für unternehmerische Innovationsstrategien zu schaffen.
- d) Ziel einer europäischen Industriepolitik sollte es schließlich auch sein, den freien Welthandel als Grundlage einer arbeitsteiligen Weltwirtschaft herzustellen

und zu sichern. Dazu gehören beispielsweise gemeinschaftsweite Strategien zur Beseitigung von Marktschranken, etwa in Japan.

Hierher gehört aber auch das Ziel, die laufende GATT-Runde erfolgreich abzuschließen. Es wäre ein Armutszeugnis der europäischen Industriepolitik, wenn die laufende GATT-Runde an Fragen der Landwirtschaft oder an nationalem innenpolitischen Egoismus scheitern würde.

### III.

Ich möchte mich jetzt der *europäischen Wettbewerbspolitik* zuwenden. Wie ist hier die Ausgangslage, welche Aktionsfelder sieht die deutsche Industrie?

1. Auf europäischer Ebene hat die Zielsetzung von Wettbewerbspolitik ihren Niederschlag in *Art. 3 f. des EWG-Vertrages* gefunden, wonach die Tätigkeit der Gemeinschaft die Errichtung eines Systems umfaßt, das den Wettbewerb innerhalb der Gemeinschaft vor Verfälschungen schützt. Ein solches System des unverfälschten Wettbewerbs öffnet das Tor für ordoliberalen Vorstellungen auch in der Gemeinschaft.

Zur Verwirklichung dieser Ziele dienen die europäischen *Wettbewerbsregeln* einschließlich der Beihilfenkontrollen.

Die vergangenen Jahre haben dabei ganz klar gezeigt, daß der ursprüngliche Adressat der Wettbewerbsregeln, die Unternehmen, deutlich in den Hintergrund getreten ist und es mittlerweile vor allem darum geht, das *Wettbewerbsprinzip gegenüber den Staaten* selbst zur Geltung zu bringen. Wenn Sie die Wettbewerbspolitik der Europäischen Gemeinschaft verfolgen, werden Sie feststellen, daß das Schwergewicht der europäischen Wettbewerbspolitik ganz klar darin liegt, gegenüber den Mitgliedstaaten Deregulierung und Marktöffnung in einer Vielzahl von Bereichen durchzusetzen. Diese Entwicklung wird vom europäischen Gerichtshof unterstützt. Er hat sogar Wege aufgezeigt, wie das Verbot wettbewerbsbeschränkender Absprachen (Art. 85), das sich auf Unternehmen bezieht, indirekt auch auf staatliche Maßnahmen anzuwenden ist. Nach dieser Rechtsprechung dürfen Mitgliedstaaten die praktische Wirksamkeit der europäischen Wettbewerbsregeln nicht beseitigen (Effet Utile-Rechtsprechung).

Nach wie vor ungeklärt ist dagegen die interessante Frage, in welchem Umfang sich eigentlich *die Gemeinschaft selbst* bei ihren eigenen Maßnahmen an den Wettbewerbsregeln des EWG-Vertrages messen lassen muß. Ich denke hier beispielsweise an die Rolle der EG-Kommission bei der Aushandlung des Quotenabkommens zwischen den europäischen und japanischen Automobilunternehmen. Je mehr wir der Gemeinschaft Kompetenzen übertragen — und das wird bei aller Berechtigung der Subsidiaritätsdebatte weiter geschehen —, um so mehr wird diese Frage nach den wettbewerbspolitischen Maßstäben für das Handeln der Gemeinschaft selbst an Aktualität gewinnen.

2. Es läßt sich nur schwer vorhersagen, ob nach der Ratifizierung des Vertrages über die Europäische Union *industriepolitische Gesichtspunkte in der Wettbewerbspolitik* stärker zum Tragen kommen werden. Im Zielkatalog der Gemeinschaft wird sich dann ein neuer Art. 3 g befinden, der die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Industrie ausdrücklich nennt und damit gleichrangig neben das Wettbewerbsprinzip stellt. Dies könnte sich sowohl in der Fusionskontrolle als auch bei der Beurteilung von Kooperationen auswirken. In der Fusionskontrolle war es nach langen Verhandlungen gelungen, daß die Fusionskontroll-Verordnung überwiegend mit wettbewerbsbezogenen Kriterien arbeitet. Dem trägt die bisherige Entscheidungspraxis im wesentlichen Rechnung. Die deutsche Industrie jedenfalls wird sich nach wie vor für eine wettbewerbliche Beurteilung einsetzen. Im übrigen sollten auch Industriepolitiker nur wenig Anlaß haben, an einer wettbewerblich orientierten Fusionskontrolle Anstoß zu nehmen, wenn im Rahmen dieser Kontrolle die Märkte richtig abgegrenzt und die Wettbewerbsverhältnisse zutreffend analysiert werden.

3. Die europäische Wettbewerbspolitik hat die Aufgabe, wettbewerbliche Strukturen in der Gemeinschaft zu sichern und, wo sie noch nicht vorhanden sind, sie zu schaffen. *Handlungsbedarf* sieht die deutsche Industrie vor allem in folgenden Bereichen:

Alle *Unternehmenszusammenschlüsse* von gemeinschaftsweiter Bedeutung sollten ausschließlich von der EG-Kommission überprüft werden, und zwar mit Wirkung für die gesamte Gemeinschaft. Nationale Fusionskontrollen können bei solchen Zusammenschlüssen den Zielen der Offenhaltung der Märkte und der Sicherung wettbewerblicher Strukturen in der Gemeinschaft nicht gerecht werden. Der bisherige, durch Anknüpfung an die Umsätze der beteiligten Unternehmen definierte *Anwendungsbereich* der europäischen Fusionskontrolle ist zu eng gezogen. Der BDI setzt sich dafür ein, daß die Kommission noch im Laufe dieses Jahres die Weichen für eine deutliche Herabsetzung dieser Umsatzschwellen und damit eine Ausdehnung des Anwendungsbereichs der europäischen Fusionskontrolle stellt. Eine Absenkung der Schwellen ist allerdings, da sie zu einem Verlust nationaler Kompetenzen führt, angesichts der Subsidiaritätsdebatte alles andere als populär. Sie sollte dennoch gerade aus wettbewerbspolitischer Sicht angestrebt werden:

Nach der gegenwärtigen Zuständigkeitsabgrenzung hat nämlich die EG-Kommission auf zahlreiche Fälle von gemeinschaftsweiter Bedeutung *keinen Zugriff*. Einige davon unterliegen nicht einmal einer nationalen Fusionskontrolle. Beispielsweise konnte in Spanien durch den Zusammenschluß von Energieversorgern die drittgrößte privatwirtschaftliche Energiegesellschaft Europas entstehen, ohne daß die EG-Kommission ein Wort mitzureden hatte.

Die europäische Wettbewerbspolitik hat außerdem dafür Sorge zu tragen, daß *Kooperationen* zwischen Unternehmen zwar wettbewerbsrechtlich kontrolliert, aber nicht mehr als unbedingt nötig reglementiert werden. Dazu gehören vor

allen Dingen Verfahren, die sich durch akzeptable *Bearbeitungsfristen und rechts-sichere Entscheidungen* auszeichnen. Beides wird den Unternehmen im Fusionskontrollverfahren gewährt. Im Bereich der Kooperationen hat die EG-Kommision im Dezember des letzten Jahres erfolgversprechende Konzepte verabschiedet, mit denen Forderungen nicht zuletzt des BDI Rechnung getragen worden ist. Deren Realisierung erscheint mir dringend notwendig, weil sich eine *Diskriminierung* von kooperativen gegenüber konzentrativen Vorgängen im Ergebnis konzentrationsfördernd auswirkt. Es kann wettbewerbspolitisch nicht erwünscht sein, wenn erfahrene Kartelljuristen noch immer empfehlen, lieber ein Unternehmen aufzukaufen, als mit ihm zu kooperieren, weil das wettbewerbsrechtlich geringere Probleme mit sich bringe.

Die europäische Wettbewerbspolitik hat schließlich gegenüber den EG-Mitgliedstaaten darauf zu dringen, daß *regulierte Märkte* dem Wettbewerb geöffnet und staatliche oder staatlich abgesicherte *Monopole weitestgehend beseitigt* werden. Ich nenne als Beispiele den Energiesektor und die Telekommunikation. Im Energiebereich darf es allerdings nicht dazu kommen, daß an die Stelle einzelstaatlicher Regulierungen ein engmaschigeres Vorschriftennetz der EG tritt. Vielmehr geht es um die Ermöglichung von Wettbewerb durch Abschaffung aller staatlichen Regelungen, die derzeit den Versorgungsunternehmen Monopolstellungen sichern oder auf Wettbewerb angelegte Investitionen erschweren. In Deutschland befinden sich derzeit noch die Übertragungswege und der Telefon-dienst im Monopol, alle anderen Bereiche der Telekommunikation wurden dem Wettbewerb geöffnet. Die technische Entwicklung und die Liberalisierung der Telekommunikationsmärkte in der EG zwingen zu weiteren Schritten. Für Deutschland ist die überfällige Aufhebung des Vermittlungsmonopols der Bundesanstalt für Arbeit ein weiteres Beispiel.

Auch die *Beihilfenkontrolle* ist der Wettbewerbspolitik zuzurechnen. Es liegt auf der Hand, daß es in bestimmten Branchen, z. B. Stahl, nach wie vor erhebliche, durch Beihilfen ausgelöste Wettbewerbsverzerrungen gibt, die nicht hingenommen werden können. Ein aus deutscher, aber auch aus europäischer Sicht besonderes Kapitel sind die Beihilfen für die neuen Länder. Hier kann die Beihilfenkontrolle zu einer erheblichen Verunsicherung der Wirtschaft und zur Verzögerung von Investitionen führen. Dennoch halte ich sie auch mit Blick auf die neuen Länder für notwendig. Sie kann durchaus ein Korrektiv sein für mancherlei überzogene nationale Vorstellungen über einen weiteren Ausbau der finanziellen Hilfen.

Schließlich hat die europäische Wettbewerbspolitik der *internationalen Wirtschaftsverflechtung* Rechnung zu tragen. Als konkrete Aufgaben folgen daraus beispielsweise

- gezielte Anstrengungen zur Öffnung des *japanischen Marktes*,
- Bemühungen um eine verstärkte Zusammenarbeit der Kartellbehörden,

- langfristig aber auch die Arbeit an einer internationalen Wettbewerbsordnung im Anschluß an die laufende *GATT-Runde*.

## IV.

Lassen Sie mich als nächstes auf die *Lage in Deutschland* eingehen. Wie steht es mittlerweile um unsere ordnungspolitische Glaubwürdigkeit? Die Nagelprobe ist unsere Politik für die neuen Länder.

Die größte Herausforderung für unser ordnungspolitisches Verständnis und die soziale Marktwirtschaft liegt zweifellos in der Bewältigung der wirtschafts-, sozial- und gesellschaftspolitischen Folgen der Wiedervereinigung. Wie weit kann unser traditionelles Verständnis von der Rolle des Staates und der Unternehmen, von der Industriepolitik und Wettbewerbspolitik, angesichts dieser Situation noch tragen? Immer öfter ist zu hören, daß man sich angesichts dieser Herausforderung nicht mehr auf unsere ordnungspolitischen Überzeugungen stützen könne.

1. Wie war die *Ausgangslage*? Der Übergang von einer sozialistischen Planwirtschaft in eine soziale Marktwirtschaft war für die neuen Länder mit einem *Strukturbruch* verbunden, wie er historisch einzigartig ist. Auf einen Schlag war die Wirtschaft in den neuen Ländern mit starken Wettbewerbern aus dem In- und Ausland konfrontiert. Schutzmaßnahmen und Übergangsfristen, wie sie beispielsweise in der EG jedem Beitrittskandidaten zugebilligt werden, gab es für die Unternehmen dort nicht. Die *industrielle Produktion* in den neuen Bundesländern ist nach der Wende in einem Maß geschrumpft, das drastischer war in seinen Rückgängen als die Auswirkungen des ersten Weltkrieges oder die Weltwirtschaftskrise 1932. Gemessen an der Zahl der Beschäftigten, ist die *Industriedichte* in den neuen Bundesländern heute nur noch halb so groß wie in Westdeutschland. Der Industrieumsatz ist, bezogen auf eine Million Einwohner, sogar auf ganze 20 % des westlichen Niveaus gesunken. Die *De-Industrialisierung* der neuen Länder droht nicht mehr, sie ist mittlerweile eingetreten.

Zwar wird inzwischen in erheblichem Umfang in den neuen Ländern investiert. So ist für 1993 mit *Investitionen* in Höhe von 130 Milliarden DM zu rechnen. Noch immer gehen aber in der Industrie mehr Arbeitsplätze verloren als neue entstehen.

Die Gründe dafür sind hinreichend bekannt:

- Die traditionellen osteuropäischen Absatzmärkte sind weggebrochen, die Weltmärkte hart umkämpft.
- Wir befinden uns national und international in einer Rezessionsphase.
- Das Lohnniveau und die industrielle Produktivität klaffen in den neuen Ländern weit auseinander. Deshalb lagen die Lohnstückkosten im letzten Jahr ungefähr 60 % über dem westdeutschen Niveau.

2. Was ist zu tun? Aus wettbewerbspolitischer und industrie-politischer Sicht halte ich vor allem die folgenden Punkte für wesentlich: Grundvoraussetzung für alle Instrumente zur Stabilisierung der Industrie in den neuen Ländern muß sein, daß die *Marktkräfte nicht ausgeschaltet* werden. Bestands- oder Beschäftigungsgarantien, um die es bei der Erhaltung industrieller Kerne letztlich geht, sind damit unvereinbar. Ein marktwirtschaftlich orientierter Strukturwandel ist bei solchen Garantien von vorneherein ausgeschlossen. Zudem wird eine späte Privatisierung massiv erschwert, wenn bei der staatlichen Subventionierung auf jede Form des Leistungsbezugs verzichtet wird und somit jeder Anreiz zur Steigerung der Produktivität, zur Senkung der Kosten und zur Erschließung neuer Absatzmärkte fehlt. Wir dürfen keine Mentalität nach dem Moto zulassen: „Die große Mutter Treuhand ernährt uns ja doch“. Sonst wird nicht nur Verschwendungen programmiert, sondern es entstehen auch existenzgefährdende Wettbewerbsverzerrungen für andere Unternehmen, die bereits privatisiert, reprivatisiert oder neu gegründet sind. Schon heute klagen zahlreiche Unternehmen über *Preisunterbietungen* durch Treuhandunternehmen, die letztlich nur über Verlustzuweisungen durch die Treuhandanstalt möglich sind. In *Westdeutschland* begleiten wir den Strukturwandel in der Werftindustrie durch eine Werfthilfe, die an der Leistung orientiert ist und den Wettbewerb nicht ausschaltet. Wer trotz Werfthilfe nicht überlebensfähig ist, scheitert am Markt. Unterstützung wird gerade nicht nach dem fatalen Motto gewährt: Je höher die Kosten, um so höher die Subventionen!

Ein weiterer, wettbewerbspolitisch wichtiger Aspekt liegt bei den *finanziellen Fördermaßnahmen* für die neuen Länder. Dazu gehören insbesondere steuerliche Hilfen wie die Investitionszulage und regionalpolitische Hilfen wie insbesondere die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, aber auch mittelstandspolitische Hilfen. Diese Hilfen müssen einerseits geeignet sein, den Förderzweck zu erreichen, also insbesondere regionale Standortnachteile auszugleichen, dürfen aber andererseits nicht wettbewerbsverzerrend wirken.

Die Wettbewerbspolitik hat hier eine wichtige *Kontrollfunktion*, die heute überwiegend von der EG-Kommission im Rahmen der Beihilfenkontrolle nach Art. 92 ff. EWG-Vertrag ausgeführt wird. Ich denke, daß die EG-Kommission mit ihren Entscheidungen über Beihilfen für die neuen Länder der besonderen Situation gerecht geworden ist, ohne wettbewerbliche Belange unvertretbar zu vernachlässigen.

Mit Blick auf die Arbeit der Treuhandanstalt ist zunächst aus wettbewerbspolitischer Sicht positiv anzumerken, daß die Treuhandanstalt eine beeindruckende *Privatisierungsbilanz* vorweisen kann. Das darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, daß noch immer (Stand Nov. 1992) über 41 % der Beschäftigten im ostdeutschen verarbeitenden Gewerbe in Treuhandunternehmen tätig sind.

Nach Auffassung des BDI ist die zügige Privatisierung der Treuhandunternehmen der einzig erfolgversprechende Schlüssel für eine zukunftsorientierte Erneue-

rung der Wirtschaft in den neuen Ländern. Sanierungen durch die Treuhand oder andere Behörden bergen die Gefahr, bodenlose *Subventionsfässer* zu schaffen und *Märkte* zu Lasten anderer Unternehmen *zu verzerrn*. Es wäre eine Verschleuderung von Ressourcen, unrentable Anlagen mit staatlichen Subventionen zu erhalten. Dies können wir uns einfach nicht mehr leisten!

Nach Auffassung des BDI sollten der Industrie in den neuen Bundesländern nachhaltige Unterstützungen gewährt werden, allerdings in einem ordnungspolitisch verantwortbaren Rahmen und nach transparenten und festen Spielregeln. Der BDI hat dazu die Einführung einer *Wertschöpfungspräferenz* für die ostdeutsche Industrie und eines *Nachteilsausgleichs* für industrielle Unternehmen der Treuhand vorgeschlagen.

Sehr unterschiedliche Belange greifen bei der Bewältigung der Lage in den neuen Ländern ineinander, insbesondere das Privatisierungsziel, die Beschäftigungspolitik, die Regionalförderung, die Industrie- und die Wettbewerbspolitik.

Oft entsteht der Eindruck, daß sowohl *Industriepolitik* als auch *Wettbewerbspolitik* gegenüber sozialpolitischen Belangen den kürzeren ziehen. Zu dieser Besorgnis geben die Privatisierungsbemühungen in den Problembereichen Werften, Stahl, Chemie und Mineralöl Anlaß. Mit immensen Beträgen werden Produktionskapazitäten aufrecht erhalten, für die angesichts schrumpfender Märkte und vorhandener Überkapazitäten nicht der geringste Bedarf besteht. Es wird eine weitreichende Übernahme von Betriebsverlusten zugesagt. Es wird mitunter gezielt darauf hingewirkt, daß Erwerber von Treuhandunternehmen eine monopolar-tige Stellung erhalten, sei es durch äußerst lange Vertragslaufzeiten oder die Erschwerung des Marktzugangs für Wettbewerber (Verhinderung des Baus einer Produktpipeline von Hamburg nach Sachsen im Fall Leuna / Minol).

Aus wettbewerbspolitischer Sicht spitzt sich die Lage zu, je mehr bei der Treuhandanstalt nur noch Problemfälle zu privatisieren sind. Allerdings muß man anerkennen, daß sich in einer Region mit einer Arbeitslosenquote von 40 % die Frage einer Betriebsschließung mit einer völlig anderen Intensität stellt als in einem wirtschaftlich gesunden Umfeld. Es wird deshalb in der Zielrichtung nur darum gehen können, daß die Treuhandanstalt *Unternehmensveräußerungen so wettbewerbskonform wie irgend möglich* ausgestaltet. Dies mag eine unbefriedigende Antwort sein, ich kenne aber keine bessere. Anders ist dies bei der Frage der Erhaltung industrieller Kerne in Verbindung mit Bestands- und Beschäftigungsgarantien. Hier kann — auch unter Berücksichtigung aller Zwänge — nur ein klares Nein die richtige Antwort auf eine staatliche Industrieholding sein.

## V.

Der dritte Bereich, dem ich mich zuwenden will, betrifft die Frage, was die Bundesregierung für die erfolgreiche *Zukunft des Industriestandortes Deutschland* tun sollte.

1. Die Politik muß klar erkennen, daß nicht nur die Unternehmen in weltweitem Wettbewerb stehen, sondern auch die Staaten mit ihren Standortbedingungen. Es sollte uns nachdenklich stimmen, daß immer mehr Unternehmen Teile ihrer Produktion oder ihre Forschung und Entwicklung ins Ausland verlagern müssen. Besonders schmerzlich ist es, wenn dies in zukunftsweisenden Feldern wie der Gentechnik geschieht. Dieser Beobachtung entspricht, daß auch das *Volumen ausländischer Investitionen in Deutschland* ständig zurückgeht. Tatsache ist auch, daß mittlerweile viele Unternehmen aus schlagenden wirtschaftlichen Gründen eher in der tschechischen Republik oder Ungarn investieren als in den neuen Ländern. Wir dürfen niemals außer acht lassen, daß der Wiederaufbau in den neuen Ländern nur auf der Grundlage einer leistungsfähigen Wirtschaftsentwicklung in Westdeutschland möglich bleibt!

In Deutschland hat sich der Streit um Industriepolitik und Wettbewerbspolitik an der Frage der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Industrie im *Hochtechnologiebereich* entzündet.

Die Bedeutung der Hochtechnologien für unsere Wettbewerbsfähigkeit kann kaum überschätzt werden. Solche Hochtechnologiefelder sind beispielsweise neue Werkstoffe, die Biotechnologie, die Kerntechnik und die Mikroelektronik. Schwachstellen in der technologischen Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands sind unübersehbar. Betroffen ist insbesondere die Schlüsseltechnologie Mikroelektronik. Die deutsche Industrie kann in strategische Abhängigkeiten von dominierenden japanischen oder amerikanischen Konkurrenten geraten, auch wenn heute ein Mißbrauch dieser starken Marktstellungen noch nicht erkennbar ist. Deutsche Unternehmen müssen deshalb auf den Hochtechnologiemärkten zumindest Mitspieler bleiben und Spitzenstellungen in den wichtigsten Feldern besetzen.

2. Der BDI hat zu diesen elementaren Fragen frühzeitig Vertreter von Wirtschaft, Wissenschaft und Politik zusammengebracht und auf dieser Grundlage *eine klare Position* formuliert. Sie lautet: Eine interventionistische Industriepolitik ist — auch zur Bewältigung von Problemen im Hochtechnologiebereich — ein Irrweg. Inhalt und Ziele einer deutschen Industriepolitik sind deshalb aus der Sicht des BDI nicht anders zu beurteilen, als ich es für die europäische Gemeinschaft dargelegt habe.

*Konkrete Aufgaben* hat danach die deutsche Industriepolitik insbesondere in folgenden Bereichen:

- Stärkung der Kapitalbildungskraft der Unternehmen (Steuerreform),
- effizientere und schnellere Verwaltungsverfahren bei Investitionsentscheidungen (Investitionsbeschleunigungsgesetz),
- Stärkung einer leistungsfähigen Infrastruktur,
- Effizienzsteigerung in der Forschungspolitik.

3. Für die *deutsche Wettbewerbspolitik* sehe ich vordringlich folgende *Aufgaben*:

a) Die Wettbewerbspolitik muß gegenüber anderen Politikbereichen *Flagge zeigen*. Dies ist dringend erforderlich bei der Ausgestaltung unserer Unterstützungsmaßnahmen für die Wirtschaft in den neuen Bundesländern. Es gibt aber auch andere, weniger spektakuläre Bereiche, beispielsweise unser Gesundheitswesen, das allen Erfahrungen zum Trotz immer mehr verstaatlicht und reglementiert wird. Gerade hier verstärkt sich der Handlungsdruck durch die schon heute absehbare Bevölkerungsentwicklung in den nächsten 40 Jahren. Sie zeigt, daß gewaltige strukturelle Änderungen in den sozialen Sicherungssystemen unabsehbar sind.

b) Die *Privatisierung* und *Deregulierung* mit dem Ziel der Schaffung neuer, effizienterer Märkte muß fortgeführt werden.

c) Das deutsche *Wettbewerbsrecht* muß modernisiert werden und dem europäischen Binnenmarkt Rechnung tragen. Das Nebeneinander unterschiedlicher europäischer und nationaler Wettbewerbsregeln kann zu einer Diskriminierung deutscher Unternehmen führen, deren Kooperation oder Zusammenschluß ausschließlich nach deutschem Recht geprüft wird. So fehlt im deutschen Recht eine flexible Freistellungsmöglichkeit für *Unternehmenskooperationen*, wie sie das europäische Wettbewerbsrecht bereithält (Art. 85 Abs. 3 EWG-Vertrag). In der Zusammenschlußkontrolle gibt es beispielsweise belastende Abweichungen bei der Behandlung von Gemeinschaftsunternehmen oder durch die Existenz der Marktbewerrschungsvermutungen im GWB. Erforderlich ist deshalb eine Anpassung des GWB an die europäischen Wettbewerbsregeln und damit der Abbau von Ungleichbehandlungen.

## VI.

Lassen Sie mich abschließend meine Ausführungen zur Frage eines Widerspruchs zwischen Industriepolitik und Wettbewerbspolitik wie folgt zusammenfassen:

Ob ein Widerspruch zwischen beiden Politikbereichen besteht, hängt maßgeblich vom ordnungspolitischen *Leitbild* ab, dem sich beide Politikbereiche verpflichtet fühlen. Eine marktwirtschaftliche, auf Rahmensexzung konzentrierte Industriepolitik, wie ich sie befürworte, wird nicht im Widerspruch zur Wettbewerbspolitik stehen, sondern sie sinnvoll ergänzen. Ein Widerspruch bestünde dagegen bei einer interventionistischen Industriepolitik. Eine solche Politik lehnt die deutsche Industrie ab. Im Kampf um die Wettbewerbsfähigkeit sind die Unternehmen selbst gefordert. Der Staat hat die Aufgabe, dafür national — aber auch international — die geeigneten Rahmenbedingungen zu schaffen.

Auf *europäischer Ebene* ist mit dem Vertrag über die Europäische Union ein Gefährdungspotential zu Lasten des Wettbewerbsprinzips entstanden. Die weitere

Entwicklung hängt vom politischen Kräftespiel in der Gemeinschaft ab, weniger von Vertragsbestimmungen.

In den *neuen Ländern* werden sowohl Industriepolitik als auch Wettbewerbspolitik mit anderen Belangen eng verknüpft, insbesondere mit der Sozial- und der Regionalpolitik. Es entsteht dadurch die Gefahr, daß unsere ordnungspolitische Orientierung verloren geht und auch industriepolitisch falsche Weichen gestellt werden. Das Schlagwort „industrielle Kerne“ kennzeichnet einen Scheideweg.

Ungeachtet der Problematik „neue Länder“ stehen sowohl Industriepolitik als auch Wettbewerbspolitik in Deutschland vor unübersehbaren Herausforderungen. Der *Industriestandort Deutschland* ist in Gefahr. Die Sorge um die wirtschaftliche Entwicklung in den neuen Ländern darf uns nicht davon ablenken, uns um unsere Zukunft im internationalen Wettbewerb zu kümmern. Aufgabe der Industriepolitik ist es, die dafür notwendigen Rahmenbedingungen zu setzen. Darüber hinausgehende Maßnahmen sind — auch im Bereich der Hochtechnologie — nicht erforderlich.

Die Wettbewerbspolitik hat in Deutschland für Marktöffnung und Deregulierung zu sorgen. Darüber hinaus brauchen die Unternehmen ein kooperationsfreundliches, den Maßstäben des europäischen Wettbewerbsrechts angepaßtes nationales Kartellrecht.

## Zusammenfassung der Diskussion

Im Mittelpunkt der Diskussion standen Fragen der Marktabgrenzung bei wettbewerbspolitischen Maßnahmen, der Absenkung der Aufgreifkriterien bei der europäischen Fusionskontrolle und der Definition der Forschungsförderung.

Die deutsche Industrie — so von Wartenberg — fordere eine globale Marktabgrenzung, da sie auf dem Weltmarkt tätig sei und sich gegen ausländische Anbieter durchzusetzen habe. Dieses Argument zeigte sich jedoch deshalb als nicht stichhaltig, weil trotz einer weltweiten Präsenz deutscher Großunternehmen diese vornehmlich in Deutschland auf einem nationalen Markt operieren, der, sofern es das staatliche Beschaffungswesen angehe, weitgehend gegenüber ausländischen Konkurrenten abgeschlossen ist. Die deutsche Kartellbehörde müsse deshalb nach Ansicht eines Tagungsteilnehmers den betreffenden Markt national abgrenzen. Von Wartenberg wies jedoch darauf hin, daß ein geschlossener nationaler Markt vielleicht im Falle der Wehrtechnik vorliege, sonst aber kaum anzutreffen sei.

Im Zusammenhang mit der Absenkung der Aufgreifkriterien der europäischen Fusionskontrolle wurde von einem Tagungsteilnehmer eine offene Darstellung der jeweiligen Zielsetzung gefordert. Eigentlich gehe es dabei um die Frage nach einem Mehr oder Weniger an Wettbewerbskontrolle, also letztendlich um eine politische Entscheidung. Zudem könne durch betroffene Unternehmen weitge-

5\*

hend selbst disponiert werden, ob ein beabsichtigter Zusammenschluß durch nationale Behörden oder von der europäischen Instanz geprüft werde. Eine Veränderung der Schwellenwerte sei allerdings auch wegen mangelnder Erfahrungen mit den bisherigen Werten bedenklich. Die Forderung von Wartenbergs, deshalb eine gleiche ordnungspolitische Richtung in allen EG-Staaten durchzusetzen, wurde von der Mehrzahl der Tagungsteilnehmer eher abschlägig beurteilt.

Als problematisch werde — so von Wartenberg — von der Industrie die Konzentration der deutschen Forschungsgelder auf den Bereich Weltraum angesehen. Die Forschungspolitik müsse vielmehr darauf ausgerichtet werden, Grundlagenforschung verstärkt zu unterstützen. Der Vorwurf aus dem Teilnehmerkreis, daß eine exakte Abgrenzung gegenüber anwendungsbezogener Forschung nicht möglich und daher Mißbräuchen Tür und Tor geöffnet sei, wurde vom Vertreter der Industrie mit Hinweis auf Mitnahmeeffekte bei anderen staatlichen Subventionierungen relativiert. Des weiteren wurde zur Frage gestellt, ob eine örtliche Massierung kleiner innovativer Unternehmen mit dem Vorteil eines engen Kommunikationszusammenhangs von staatlicher Seite gefördert werden sollte. Die Mehrheit der Diskussionsteilnehmer lehnte jedoch eine staatliche Forschungsförderung, sei es in Form direkter Subventionen oder sei es in Form von Steuererleichterungen, ohne Einschränkung ab. Der Vertreter der Industrie wies zum Abschluß der Diskussion darauf hin, daß die für die Forschungspolitik zuständigen staatlichen Entscheidungsträger unter einer Atomisierung der Verantwortung litten, was einer rationalen Forschungspolitik im Wege stehe.

# **Die ordnungspolitische Problematik der Industriepolitik**

Von *Johann Eekhoff*, Bonn

„Eine europäische Industriepolitik wird so wenig eine Erfolgsgeschichte werden, wie die europäische Agrarpolitik eine Erfolgsgeschichte geworden ist.“

(Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesminister für Wirtschaft in einem Brief vom 24. Januar 1992 an den BMWi)

## **I.**

Der Verein für Socialpolitik hat in seiner 120jährigen Geschichte einen wesentlichen Anteil an der Entwicklung der deutschen Sozial-, Wirtschafts- und Finanzpolitik gehabt.

Ein zentrales Thema ist dabei immer wieder das Verhältnis von Staat und Wirtschaft, also die Abgrenzung von Aufgaben in der Sozialen Marktwirtschaft.

## **II.**

1. In jüngster Zeit wird verstärkt darüber gestritten, wie die Industriepolitik aussehen sollte.

Forderungen nach einer „aktiven“ oder „strategischen“, durch gezielte staatliche Strukturlenkung gekennzeichneten Industriepolitik stehen hoch im Kurs:

- Dies zeigt sich an der Diskussion über den Erhalt industrieller Kerne in den neuen Bundesländern.
- Es zeigt sich an der Ergänzung des EG-Vertrags um einen Artikel zur Industriepolitik.
- Es zeigt sich in der europäischen Debatte um den Hochtechnologie-Wettbewerb in der Triade USA, Japan, Europa.
- Es zeigt sich auch in den Äußerungen führender Mitglieder der neuen Administration in den USA, beispielsweise der Präsidenten-Beraterin Laura Tyson.
- Und es zeigt sich schließlich in der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur, insbesondere im Rahmen verschiedener neuer Modelle der Wachstums- und der Außenhandelstheorie.

2. Sicher hat das Thema „Industriepolitik“ seine Aktualität auch der schlechten konjunkturellen Entwicklung zu verdanken. Insofern handelt es sich — wie auch der Blick in die Vergangenheit zeigt — in gewissem Maße um ein zyklisches Phänomen.

Ausschlaggebend dürften aber die zunehmend sichtbaren strukturellen Schwächen sein, die in konjunkturell guten Zeiten überlagert wurden. Die Probleme, vor denen gerade die Paradepferde der deutschen Industrie — sei es die Automobilindustrie, sei es die Chemie oder der Maschinenbau — heute stehen, sind eher allgemeiner Natur:

- Es wird bei uns vielfach zu teuer produziert. Die Löhne sind erheblich schneller gestiegen als die Produktivität. Die Lohnnebenkosten und darunter vor allem die Beiträge zu den Sozialversicherungssystemen steigen überproportional.
- Überregulierung und Bürokratie wirken in vielen Bereichen sklerotisierend. Marktchancen werden durch überlange Genehmigungsverfahren und vergleichsweise kurze Maschinenlaufzeiten verspielt.
- Strukturelle Inflexibilitäten haben ihre Ursache teilweise auch in überholten Management- und Organisationskonzepten.
- Unserer wichtigsten Ressource, dem Humankapital, droht ein nachhaltiger Qualitätsverlust.
- Ein fataler Mangel an Sachlichkeit bestimmt die gesellschaftliche Diskussion um Ökonomie und Ökologie. In der notwendigen und sinnvollen Umweltpolitik werden zu wenig effiziente Instrumente eingesetzt. Technischer Fortschritt wird häufig als Gefahr und nicht als Chance gesehen. Investitions- und Innovationsblockaden sind die Konsequenz.

3. Im globalen Standortwettbewerb gerät Deutschland zunehmend unter Druck. Für in- und ausländische Investoren ist die Bundesrepublik nicht mehr uneingeschränkt eine erste Adresse. Andere Standorte haben erheblich aufgeholt.

Dabei handelt es sich längst nicht mehr allein um eine japanische Herausforderung. Die „kleinen Tiger“ Ostasiens dringen inzwischen selbst in japanische Domänen vor. Die High-Tech-Triade wandelt sich in ein Polygon von Hochleistungsanbietern. Gleichzeitig wird die Basis der leistungsfähigen Low-cost-Produzenten breiter. Dies geschieht in zunehmendem Maße direkt vor unserer östlichen Haustüre. Die neuen Bundesländer bekommen diese intensivere Konkurrenz um hochmobiles Kapital bereits heute schmerhaft zu spüren.

Auch innerhalb West-Europas wird der Wettlauf um Märkte und Ressourcen schärfer. Der europäische Binnenmarkt setzt hier ein neues Datum für die Industrie auch für die Wirtschaftspolitik. Die politischen und sozialen Systeme werden in die Standortentscheidung einbezogen. Erfolge und Versäumnisse bei der Stand-

ordnungspolitische Maßnahmen schlagen unmittelbar auf Investitionsentscheidungen multinational operierender Unternehmen durch.

4. Es fällt auf, daß der Ruf nach gezielter Industriepolitik besonders laut von der Seite derjenigen erschallt, die auf der Verliererbank des Strukturwandels sitzen. Dies deutet nicht nur auf die immer noch vorherrschende Einseitigkeit bei der inhaltlichen Interpretation dieses Begriffes hin, sondern auch auf den politischen Prozeß, der von vorhandenen und nicht von neu zu entwickelnden Unternehmen und Arbeitsplätzen bestimmt wird.

### III.

1. Die Verheißenungen der Verfechter einer fortschrittlichen Industriepolitik liegen in der Erwartung, der Staat könne wesentlich dazu beitragen, die Spitzentechnologie voranzutreiben und eine hochproduktive Zukunftsindustrie zu entwickeln.

Die angeblich bevorstehende Abkoppelung der deutschen oder der europäischen Industrie von aussichtsreichen technologischen Entwicklungen dient als Argument für die Forderung nach staatlicher Unterstützung der heimischen Industrie.

Die Mikroelektronik wird dabei vielfach ähnlich als Schlüsselsektor für die Sicherung der technologischen und industriellen Zukunft angesehen wie vor wenigen Jahrzehnten noch die Kohle, der Stahl oder die Luftfahrtindustrie. Gerade die Luftfahrtindustrie wird häufig als Musterbeispiel für eine gelungene Industriepolitik in Europa dargestellt. Man muß allerdings darauf hinweisen, daß der Airbus nach wie vor zu Lasten anderer Wirtschaftszweige subventioniert wird und daß noch offen ist, ob die technologischen Erfolge letztlich auch ein wirtschaftlicher Erfolg werden.

Einige EG-Mitgliedstaaten sowie Vertreter der Kommission leiten auch aus dem in Maastricht beschlossenen Art. 130 des Vertrages über die Europäische Union zur Industriepolitik einen Auftrag zur gezielten sektoralen Förderung sogenannter Zukunftsindustrien ab.

Die vorgeschlagenen Instrumente reichen von Subventionen und industrienaher Forschungsförderung über Selbstbeschränkungsabkommen und Handelsschranken aller Art bis zur Schaffung von Institutionen, die — in Anlehnung an die zum Teil geradezu mystifizierende Vorstellung vom japanischen MITI — die Industriestruktur der Zukunft entwerfen sollen. Dahinter steht in der Regel die Vorstellung, gewisse Sektoren oder Technologien seien — von übergeordneter Warte aus gesehen — zu wichtig, als daß man diese dem ungeregelten Einwirken der Marktkräfte überlassen dürfe.

Der Sinn eines Dialoges zwischen Staat und Wirtschaft dürfte eher darin liegen, mehr Planungssicherheit zu gewinnen. Für die Unternehmen können

einige Risiken verringert werden, wenn sie frühzeitig Informationen über diskutierte oder geplante Änderungen der Steuer-, Umwelt- oder Sozialpolitik erhalten.

2. Niemand sollte allerdings das auch von Unternehmen und Interessenverbänden geäußerte Vertrauen in die Weitsicht und Gestaltungsfähigkeit des Staates fehlinterpretieren. Der Verdacht liegt nahe, daß die Appelle zur staatlichen Strukturgestaltung weniger aus ökonomischer Naivität resultieren, als vielmehr aus dem Interesse der vom Strukturwandel Betroffenen, Subventionen und Schutz vor Konkurrenz zu erhalten. Dabei ziehen Vertreter der Unternehmen, der Gewerkschaften und der betroffenen Regionen häufig an einem Strang.

Daran wird deutlich, daß Industriepolitik in der Regel nicht als Zukunftssicherungspolitik gesehen wird.

Eingriffe in strukturelle Anpassungsprozesse werden vielmehr mit dem Hinweis auf soziale oder arbeitsmarktpolitische Erfordernisse legitimiert. So wird z. B. die Gefahr einer Deindustrialisierung ganzer Regionen in den neuen Bundesländern zur Begründung der Forderung angeführt, nicht privatisierbare Unternehmen in staatlicher Regie zu belassen und damit Arbeitsplätze und Humankapital in der Region zu erhalten.

Hier sehe ich in der Tat eine wichtige Aufgabe der Wirtschaftswissenschaft und -politik, das Mißverständnis aufzuklären, das in einer unzulässigen Vermischung von Wirtschafts- und Sozialpolitik besteht. Unwirtschaftlichkeit wirkt auf Dauer unsozial, weil sie die Grundlage jeder sozialen Leistung schmälert. Dieser Zusammenhang wird von den Vertretern der „Sozialkomponenten-Ideologie“ systematisch unterschlagen.

3. Die Lehren aus dem Debakel der staatlich gelenkten Volkswirtschaften erscheinen zwingend. Das sozialistische Wirtschaftssystem der DDR ist u. a. an fehlenden Anreizen im Beschäftigungssystem und an mangelndem Wettbewerb zugrundegegangen. Trotzdem werden zusätzlich zu den massiven Hilfen in Ostdeutschland wiederum Beschäftigungs- und Bestandsgarantien und marktwidrige Löhne gefordert. Das heißt, es werden keine sozialen, sondern sozialistischen Elemente in das System der Marktwirtschaft eingefügt.

Die allokativen Verzerrungen als Folge einer industrie politischen Erhaltungsstrategie sind indes nur die eine Seite der Medaille. Auch das soziale Ergebnis ist völlig unbefriedigend.

Wenn nämlich mit Industriepolitik Arbeitsbeschaffung finanziert wird, kommt es auch unter sozialpolitischen Aspekten zu nicht akzeptablen Ungerechtigkeiten: Während ein in einem staatlich subventionierten Betrieb beschäftigter Arbeitnehmer — auch bei weit überdurchschnittlichem Lohn, wie z. B. im Bergbau — häufig nicht einmal das Bewußtsein hat, öffentliche Mittel zu beanspruchen, sind viele Beschäftigte kleinerer Betriebe von Arbeitslosigkeit betroffen und damit auf das niedrigere Arbeitslosengeld oder letztlich auf Sozialhilfe verwiesen. Für sie ist es wiederum Glückssache, ob sie eine ABM-Stelle erhalten, bei der ja

bislang Tariflohn gezahlt wird, oder ob sie aufgrund der knappen Mittel hiervon ausgeschlossen bleiben. Mit sozialer Gleichbehandlung haben die Ergebnisse einer solcherart arbeitsmarktpolitisch motivierten Industriepolitik wenig zu tun.

Die Vermengung von Industrie- und Sozialpolitik bewirkt mithin, daß weder Wachstums- noch Verteilungsziele optimal verwirklicht werden. Das gilt z. B. für die Subventionen im Kohlebergbau ebenso wie für den Agrarbereich und die Erhaltung gefährdeter Arbeitsplätze im Schiffbau. Die Folgen sind überall die gleichen:

- Knappe Ressourcen werden in unproduktiver Verwendung festgehalten.
- Die Kosten der angeblichen Sozialpolitik werden systematisch unterschätzt.
- Eine rationale Politik auf der Grundlage nüchterner Kosten-Nutzen-Erwägungen wird verhindert. Dies schadet dem Wachstum genauso wie der sozialen Absicherung.

4. Neben der aktuellen politischen Diskussion zeigt auch die wissenschaftliche Debatte derzeit Ansätze, die eine marktkonforme industriepolitische Grundkonzeption in Zweifel ziehen.

Im Rahmen der „neuen Wachstumstheorie“ oder der Theorien der „strategischen Handels- und Industriepolitik“ leiten einige Modelle die Berechtigung einer gezielten Förderung von Schlüsselindustrien ab. Ohne hier eine detaillierte Kritik der Modellprämissen vornehmen zu können, möchte ich doch auf die Stellungnahmen der Monopolkommission und des Sachverständigenrates hierzu verweisen.

Sowohl das jüngste Gutachten des Sachverständigenrates als auch das Neunte Hauptgutachten der Monopolkommission gelangen zu folgenden Schlüssen: Zwar gibt es handelstheoretische Modelle, die Begründungen für außenwirtschaftliche Schutzmaßnahmen oder eine gezielte Subvention liefern könnten. Die Bedingungen, unter denen solche Strategien funktionieren können, sind jedoch so restriktiv, daß sie in der wirtschaftspolitischen Praxis faktisch nicht erfüllbar sind. Alle Ansätze strategischer Handelspolitik führen zu Retorsionsmaßnahmen, zu bilateralen Selbstbeschränkungsabkommen und letztlich zu einer Auflösung des multilateralen Handelssystems.

Und unmittelbar zur Industriepolitik heißt es beim Sachverständigenrat, daß es „keine gesicherte Leitvorstellung für die effiziente Handhabung der neuen Industriepolitik und keine ausreichende Grundlage für die daran geknüpften positiven Wirkungserwartungen“ gibt.

#### IV.

Nach diesen Argumenten gegen eine gezielte sektorale Strukturlenkung ist es erforderlich, eine marktkonforme industriepolitische Konzeption zu formulieren.

Zunächst sollte man sich über die Ziele der Industriepolitik verständigen. Dabei wird man feststellen, daß es sich um allgemeine wirtschaftspolitische Ziele handelt, d. h., die Industriepolitik soll dazu beitragen, das Wachstum zu steigern und ein hohes Wohlstandsniveau zu erreichen. Dabei mögen auch Faktoren eine Rolle spielen, die das Ansehen, den Ruf und das Selbstbewußtsein einer Nation betreffen, z. B. im Bereich von Wissenschaft und Forschung.

Industriepolitik in diesem Sinne muß darauf gerichtet sein, Innovationsprozesse, Investitionen und den wirtschaftlichen Strukturwandel zu erleichtern. Der Blick richtet sich dabei mehr auf die Menschen als auf die Unternehmen. Es geht darum, die Chancen der Erwerbsbevölkerung zu verbessern, eine anspruchsvolle, gut bezahlte Beschäftigung in Deutschland zu finden.

Aus dieser Zielsetzung ergibt sich die Aufgabe, den Standort Deutschland für internationales Kapital, für Unternehmen, Forschungseinrichtungen und Institutionen attraktiv zu machen. Bei der Globalisierung der Märkte geht es immer weniger darum, ob deutsche oder ausländische Unternehmen in Deutschland investieren. Bei den Kapitalgesellschaften ist es ohnehin schwierig geworden, von nationalen Unternehmen zu sprechen. Die Anteilseigner sind in der ganzen Welt verstreut. Managementfunktionen werden zunehmend international besetzt. Die Produktion wird vertikal in mehrere Stufen zerlegt und häufig auch horizontal auf verschiedene Produktionsstätten aufgeteilt. Dieses Produktionsgeflecht überschreitet längst die Grenzen von Nationen und Kontinenten, so daß kaum noch von deutschen Produkten gesprochen werden kann. Der Begriff „Made in Germany“ verliert aufgrund der zunehmenden internationalen Verflechtung an Bedeutung.

Diese Entwicklungen sind bei einer nationalen bzw. europäischen Industriepolitik und insbesondere bei allen Schutz- und Fördermaßnahmen zu berücksichtigen: Die Belastungen müssen von den jeweiligen nationalen Steuerbürgern getragen werden. Wem letztlich die Vorteile einer Förderung zugute kommen — falls überhaupt welche entstehen — läßt sich aufgrund der Globalisierung der Produktion kaum noch verfolgen. Die Unternehmen werden immer stärker in der Lage sein, Vorteile global zu nutzen, aber auch zu verlagern.

Ein Land, das die Entwicklungskosten eines Prototyps finanziert oder subventioniert, kann nicht sicher sein, daß die Produktion im Land bleibt. Das heißt, multinationale Unternehmen können in einem Land Hilfen für bestimmte Produktionsstufen in Anspruch nehmen und in anderen Ländern weiterproduzieren, weil dort beispielsweise geringere Lohnkosten oder Energiekosten entstehen.

Aus den genannten Zielsetzungen und Bedingungen ergibt sich für die Industriepolitik, daß sie unmittelbar an den Standortfaktoren ansetzen muß, um internationales Kapital zu gewinnen.

Industriepolitik zugunsten eines Standorts oder einer Nation ist in diesem Sinne nicht einmal primär die Sache des Staates. Die Attraktivität eines Standorts

hängt entscheidend davon ab, ob die Menschen an diesem Standort leistungsbereit sind, sich intensiv um Bildung und Ausbildung kümmern, sich dem Strukturwandel flexibel anpassen, Initiativen entwickeln usw.

Bei der Suche nach sinnvollen Ansatzpunkten für die Industriepolitik landet man interessanterweise bei den Faktoren, die für die Standortwahl von Unternehmen berücksichtigt werden, also z. B.

- qualifizierte Arbeitskräfte,
- gutes Schul- und Ausbildungssystem,
- Bildungs- und Forschungseinrichtungen,
- Arbeitszeitflexibilität,
- moderates Lohnniveau gemessen an der Qualifikation,
- stabile soziale Bedingungen,
- gute Verkehrs- und Kommunikationsinfrastruktur,
- industriefreundliches Klima (Dialog zwischen Wirtschaft und Politik),
- gute Umweltbedingungen,
- stabile Währung,
- stabiles politisches System,
- keine überzogenen Steuern oder Abgaben,
- freier Zugang zu Import- und Exportmärkten.

In diese Richtung zielt auch der Auftrag des Bundeskabinetts an den Wirtschaftsminister, bis zum 1. September 1993 einen „Bericht zur Zukunftssicherung des Wirtschaftsstandorts Deutschland“ zu erstellen.

Bei der Industriepolitik und Zukunftsgestaltung geht es vorrangig um die Gestaltung der Standortbedingungen durch den Staat, aber in hohem Maße auch durch die Eigeninitiative der Bevölkerung an dem Standort. Die Politiker müssen sich vor allem mit den Standortfaktoren befassen, die Defizite aufweisen bzw. die Standortqualität besonders stark verbessern. Dazu gehören auch Bedingungen, die den Strukturwandel erleichtern. Alle Versuche des Staates, darüber hinaus eine aktive Produkt- oder Sektorenpolitik zu betreiben, stoßen schnell auf unüberwindbare Hindernisse für eine sinnvolle Politik:

- Die wenigen Staatsbediensteten, die über Förder- und Schutzmaßnahmen befinden müssen, können gar nicht den Zugang zu dem gesamten technischen und ökonomischen Wissen haben, das solche Entscheidungen voraussetzen (Anmaßung von Wissen).
- Die Staatsbediensteten haben keine „incentives“ und tragen nicht die Verluste von Fehlentscheidungen. Sie werden darauf achten, formal korrekte Entscheidungen zu treffen.

- Der Staat muß die benötigten Gelder nicht bei kritischen privaten Geldgebern einwerben, die von der Wirtschaftlichkeit des Vorhabens überzeugt werden müssen. Es treibt sein Geld über Zwangsabgaben ein.
- Der Staat einschließlich des Rechnungshofes sind nicht in der Lage, die Kosten effizient zu kontrollieren. Letztlich muß er sich mit dem Nachweis zufrieden geben, daß die Kosten entstanden sind, unabhängig davon, ob es sinnvoll ist, die Mittel dort einzusetzen.
- Der Staat steht immer in der Versuchung und unter dem Druck, bestehenden, in Schwierigkeiten geratenen Unternehmen und Sektoren zu helfen, um Arbeitsplätze zu erhalten.
- Schließlich fällt es dem Staat besonders schwer zu entscheiden, wann ein Projekt abgebrochen werden sollte, das schon viel Geld verschlungen hat. Er wird sofort mit sozialpolitischen und regionalpolitischen Einwänden konfrontiert, wenn eine einmal begonnene Maßnahme beendet werden soll.
- Auf die Industrie wirken Subventionen und Schutzmaßnahmen wie Drogen. Da die geförderten Sektoren nicht dem vollen Wettbewerb ausgesetzt sind, können weder sie noch der Staat abschätzen, wann sie ohne staatliche Hilfen wettbewerbsfähig sind. Wer nicht im Wettbewerb steht, hat die Befürchtung, den Wettbewerb nicht durchstehen zu können.

Über diese Grundposition zur Aufgabenteilung zwischen Staat und Wirtschaft dürfte auch mit der Industrie weitgehend Einvernehmen bestehen. Darüber hinaus ist ein intensiver Dialog für beide Seiten vorteilhaft, damit mehr Planungssicherheit entsteht und damit Probleme richtig erkannt werden.

## Zusammenfassung der Diskussion

Als Manko der Wirtschaftspolitik wurde von Teilnehmern der Diskussion die mangelnde Konstanz der gegenwärtig praktizierten Wirtschaftspolitik angeführt, die eine langfristige Orientierung der Unternehmer nicht ermögliche. Eekhoff betonte, daß von seiten der Regierung dieses Problem gesehen werde und man auch bemüht sei, der Wirtschaft Transparenz über die staatlichen Maßnahmen zu verschaffen und sie in die Entscheidungsfindung miteinzubeziehen.

Des weiteren wurde auf die Gefahr der von der EG mit Japan ausgehandelten Selbstbeschränkungsabkommen hingewiesen, die in einem Nachlassen der Wettbewerbsfähigkeit europäischer Hersteller bestehe. Eekhoff zufolge habe sich die deutsche Regierung wohl diesen Selbstbeschränkungsabkommen widersetzt, aber in einer derartigen Verhandlung könne eine Seite ihre Position nicht ohne Abstriche durchsetzen. Die deutsche Seite sei vielfach nicht offensiv genug und überlässe anderen Mitgliedstaaten die Initiative. Um in der Gemeinschaft eine Politik der Schadensbegrenzung und der fruchtlosen Verweigerungshaltung aus deut-

scher Perspektive überwinden zu können, sei es schon aufgrund des Abstimmungsmodus unerlässlich, eine klare eigene Position bereits aktiv im Vorfeld der Entscheidung darzulegen und konsequent zu vertreten.

Von Seiten der Diskussionsteilnehmer wurde die offensichtliche Orientierungslosigkeit der Wirtschaftspolitik beklagt, die Resultat einer abwechselnden Berücksichtigung unterschiedlichster Strömungen der Bevölkerung sei und eine einheitliche Ausrichtung vermissen lasse. Zudem unterlasse die Regierung eine Angabe der mit der Verfolgung industrieloser Zielsetzungen verbundenen Kosten. Eekhoff erwähnte, daß durch die deutsche Einheit bestimmte Verhaltensnormen verändert und durch die lange Wachstumsphase die Sensibilität und das Bewußtsein für die Risiken, die aus einer stärkeren Intervention und Umverteilung resultieren, vermindert worden wären.

Weiterhin wurden von den Tagungsteilnehmern die lediglich rudimentären Bemühungen der Bundesregierung kritisiert, die Gefahren und Hintergründe von wirtschaftspolitischen Konzeptionen und Ansätzen aufzuzeigen, die durch unterschiedliche Gruppierungen in die politische Diskussion eingebracht werden. Hier fehle der Regierung ein Public Relation-Konzept. Zudem erfolge nur eine lockere Abstimmung zwischen Sozialpolitik und Wirtschaftspolitik. Im Zusammenhang mit der Abgrenzung der industrielosen Aufgabenstellung sei es notwendig, Transparenz auf der Kostenseite zu schaffen.

Eekhoff entgegnete, daß zum einen der Einfluß der Mitarbeiter in den Ministerien auf relevante Entscheidungen nicht überschätzt werden dürfe. Sicherlich gebe es Schlüsselstellungen, in denen über bestimmte Vorlagen entschieden werde und die auf diese Weise die Ausrichtung des Ministeriums entscheidend beeinflussen würden. Zum anderen hat sich die politische Grundstimmung gegenüber der Zeit Ludwig Erhards sehr stark geändert: Neben einer Fülle von Regulierungen griffen sozialpolitische Vorstellungen Raum, die den Leistungsanreiz stark aushöhlen und vermindern würden.

Von anderen Diskussionsteilnehmern wurde die Notwendigkeit hervorgehoben, das Wettbewerbsprinzip stärker auf dem Arbeitsmarkt zu implementieren. Nach Eekhoff bestehe hierfür jedoch keine realistische Chance, dies politisch umzusetzen, obgleich sich schon auf Seiten der Arbeitgeberverbände und der Gewerkschaften Auflösungserscheinungen abzeichneten.



# **Wettbewerbsbedingungen in der Elektronikindustrie — Notwendigkeit einer Industriepolitik?**

Von *Michael Mirow*, München

## **I. Industriepolitik setzt Rahmenbedingungen unternehmerischen Handelns**

Das Haus Siemens ist international aufgestellt, unser Markt ist die Welt. Wir erfahren tagtäglich die unterschiedlichsten Formen der Schnittstelle zwischen Politik und Wirtschaft: Einerseits den Aufbau nationaler Schutzmechanismen wie z. B. Schutzzölle, Importquoten, Local-content-Forderungen oder Embargo-Bedingungen. Andererseits aber auch die Öffnung von Märkten für den freien Wettbewerb, z. B. durch den Abbau von Zöllen, die Internationalisierung von Ausschreibungen oder Deregulierungsprogramme.

Als internationales Industrieunternehmen agieren wir in einem komplexen und weltweit vernetzten Umfeld. In allen großen Industrieländern, aber auch in weniger entwickelten Volkswirtschaften wird heute — wie auch schon in der Vergangenheit — Industriepolitik betrieben, in jedem Land allerdings mit unterschiedlichen Grundüberzeugungen, Intentionen und Zielen. Von einzelnen Staaten gesetzte industriepolitische Rahmenbedingungen wirken sich nicht nur in den jeweiligen Ländern aus, sondern weltweit. Landesspezifika werden durch die Besonderheiten einzelner Branchen überlagert. Das prägt die industriepolitische Landschaft.

Besonders betreffen uns natürlich die Entwicklungen hier in Europa, unserem Heimatmarkt. Die deutsche Einheit, die Bildung des Europäischen Binnenmarktes, die neue Situation mit unseren Nachbarn im Osten: Alles das sind Themen, die primär politisch zu bewältigen sind. Sie beeinflussen aber massiv die Rahmenbedingungen des wirtschaftlichen Miteinanders! Darüber hinaus ist die Handelspolitik der EG zu den übrigen Staaten der Welt für uns relevant. Natürlich trifft uns die Bananenentscheidung der EG nicht direkt in unseren Elektronikgeschäften. Indirekt können aber dadurch Gegenmaßnahmen ausgelöst werden, die sehr wohl unsere Chancen am Weltmarkt beeinflussen. Politik und Wirtschaft wirken zusammen und bestimmen die Rahmenbedingungen des wirtschaftlichen Handelns.

Deshalb sind für Siemens die industriepolitischen Weichenstellungen von hoher Bedeutung. Das gilt sowohl für das operative Tagesgeschäft, wo wir in erster

Linie die Auswirkungen in der Logistik und im Marktzugang spüren, wie auch — ganz besonders — für die strategische Orientierung, durch die wir die Schwerpunkte für Wertschöpfung und Marktpositionierung festlegen.

Was Industriepolitik überhaupt ist und mit welchen Mitteln sie welche Ziele verfolgen soll, wird zur Zeit intensiv diskutiert, nicht nur bei uns, sondern auch zwischen den europäischen Regierungen, auf EG-Ebene und mit Drittstaaten. Unterschiedliche Auffassungen über Ziele und Inhalt einer Industriepolitik hat es schon immer gegeben. Der Handlungsdruck, den eine in manchen Feldern gefährdete oder schon nachlassende Wettbewerbsfähigkeit Europas geschaffen hat, hat diese Frage jetzt wieder in den Mittelpunkt der öffentlichen Diskussion gerückt.

Was ist überhaupt Industriepolitik? Der Begriff ist emotional stark vorbelastet. Dies hat sowohl zur Unschärfe in der Definition als auch zu Auslegungen geführt, die mitunter eher von politischem Opportunismus als von sachlicher Klarheit geprägt sind.

Ich verstehne unter Industriepolitik die Einflußnahme des Staates in verschiedenen Politikfeldern, mit der die Rahmenbedingungen der industriellen Tätigkeit gestaltet werden. Dabei steht im allgemeinen das Ziel im Vordergrund, die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie als Ganzes zu stärken. Dies ist im wesentlichen der sogenannte horizontale Ansatz. In unserer Industrie haben daneben die sektorspezifischen Ansätze hohes Gewicht. Nach einer Erläuterung der allgemeinen Rahmenbedingungen werde ich mich im Schwerpunkt damit befassen.

## II. Die Globalisierung als treibende Kraft

In den letzten zwei Jahrzehnten haben sich die Erfolgsfaktoren weltweit für zahlreiche Branchen und Unternehmen gravierend verändert. Dabei wurden die Wettbewerbsbedingungen zum Teil völlig neu definiert. Diese Entwicklung ist gekennzeichnet durch die Globalisierung von Geschäften. Sie wird auch vorangetrieben durch einen rasanten Technologiewandel und einer damit verbundenen Internationalisierung der Unternehmen.

Die Globalisierung setzt weitgehend homogene Kundenanforderungen in den bedeutenden Märkten der Welt voraus. Durch die Vereinheitlichung der Konsumgewohnheiten und die Entwicklung von internationalen Normen und Standards werden diese Erfordernisse in vielen Geschäften erfüllt. Unterstützt wird der Trend zur Globalisierung durch die enorme Leistungsfähigkeit einer weltumfassenden Kommunikation und Logistik.

Die Konsequenz ist, daß sich die Strukturen vieler Industrien weltweit anpassen. Die Elektroindustrie ist ein gutes Beispiel für das Tempo und die Intensität dieser Veränderungen. Abb. 1 zeigt, welchen Stellenwert die Globalisierung für

Siemens besitzt. In über 90 % der von uns bedienten Märkte gelten bereits globale Spielregeln.

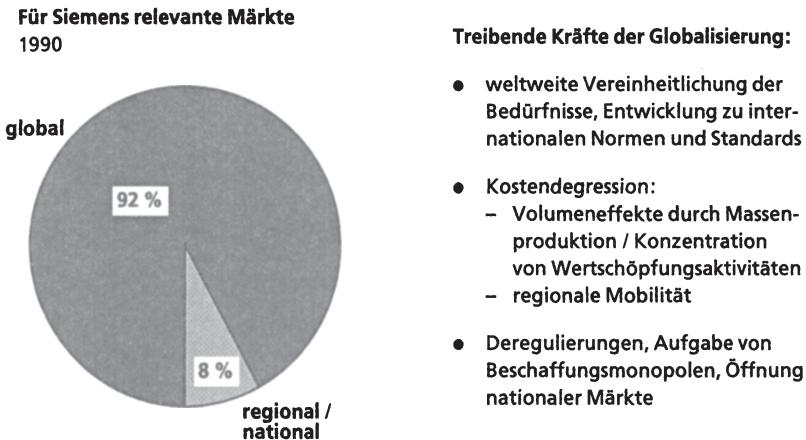


Abbildung 1:  
In 92 % der Siemens-Märkte gelten globale Spielregeln

Noch in den 70er Jahren waren für die Elektroindustrie ausgeprägte nationale Industriestrukturen charakteristisch. Diese basierten auf weitgehend autonom festgelegten nationalen Normen und Standards. Sie stellten effiziente Eintrittsbarrieren gegenüber ausländischen Wettbewerbern dar.

Heute hat sich die Situation grundlegend geändert. Nationale Normen werden mehr und mehr durch international durchgesetzte Standards verdrängt. Global agierende Firmen erringen bedeutende Marktanteile in vielen nationalen Märkten.

Dieser Umbruch zum globalen Geschäft ist für die nationalen Industrien Chance und Bedrohung zugleich. Die Unternehmen haben die Chance, sich international auszurichten und damit in den weltweiten Wettbewerb einzutreten. Dazu haben sie ihre Produkte, ihre Wertschöpfungskette und ihre Marktbedienung an die globalen Erfordernisse anzupassen. Globaler Mitspieler zu werden heißt, sich an den weltweit Besten im Geschäft zu messen. Die Alternative — und das ist die Bedrohung — ist der Rückzug in Nischengeschäfte und damit auch zwangsläufig der Verlust an Bedeutung und Marktposition.

Diese Bewegungen haben in fast allen Industrieländern zu einem massiven Ausleseprozeß unter den nationalen Anbietern geführt. Denken Sie nur an große Namen der deutschen und europäischen Elektroindustrie noch in den 70er Jahren. Viele dieser Unternehmen haben ihre Eigenständigkeit verloren und sind in größeren, weltweit operierenden Konzernen aufgegangen.

Der durch die Globalisierung ausgelöste Strukturwandel ist noch längst nicht abgeschlossen. Die Schlagworte zu Beginn dieser Dekade heißen „Deregulierung“ und „Privatisierung“.

Deregulierung und Privatisierung bedeuten Rückzug des Staates aus einer mehr oder weniger ausgeprägten Unternehmerfunktion. Sie bringen den betroffenen Unternehmen zusätzliche Freiheiten. Diese lassen nationale Interessen, z. B. in Form nationaler Beschaffung, gegenüber einer am weltweiten Wettbewerb zu messenden Wirtschaftlichkeit zurücktreten. Deregulierung und Privatisierung setzt die Unternehmen aber auch dem harten internationalen Wettbewerb aus, ohne die Garantie einer Absicherung durch den Staat. Dies erfordert oftmals eine radikale Umorientierung in Marktausrichtung und Firmenkultur.

Vor diesem Hintergrund sind die Konsequenzen der Globalisierung aus zwei Aspekten zu betrachten: Aus der Sicht des Staates und aus Sicht global agierender Unternehmen.

Aus Sicht des Staates gibt es beispielsweise den Wunsch, eine weitweit ausstrahlende Position in der Elektro-/Elektronikindustrie aufzubauen, weil diese Industrie einen bedeutenden Beitrag zum Erfolg einer Volkswirtschaft leistet. Das wird von einigen Regierungen als eine große Herausforderung angesehen und führt zu unterschiedlichsten industriepolitischen Aktionen wie z. B. hohe staatliche Hilfen bei Industrieansiedlungsprojekten oder massive Investitionsbeihilfen. Andere Regierungen überlassen dieses Feld insgesamt der privatwirtschaftlichen unternehmerischen Initiative und damit dem freien Spiel der Kräfte und optimieren „lediglich“ die allgemeine Standortqualität, z. B. durch Infrastrukturmaßnahmen oder durch die Steuerpolitik.

Aus Sicht international tätiger Unternehmen bekommt die nationale Industriepolitik einen anderen Stellenwert. Einerseits ziehen diese Unternehmen die Kraft für eine globale Ausrichtung meistens aus ihrem Heimatmarkt. Deshalb ist es außerordentlich wichtig, daß sie durch die Bedingungen ihres Heimatmarktes für den Weltmarkt ertüchtigt werden. Hierbei spielen industriepolitische und wirtschaftspolitische Rahmenbedingungen eine wichtige Rolle. Sie beeinflussen die Standortfaktoren und Ausgangsposition im Heimatmarkt.

Zum anderen wird die Konsequenz nationaler Entscheidungen für globalisierte Unternehmen relativiert. Diese Unternehmen agieren in ihren Geschäften weltweit. Sie setzen grenzüberschreitend Ressourcen ein und berücksichtigen nationale Besonderheiten oft nur noch als regionale Varianten.

International tätige Unternehmen sind auf einen möglichst reibungslosen zwischenstaatlichen Waren- und Dienstleistungsverkehr angewiesen. Deswegen bildden einseitige Handelsbeschränkungen wie z. B. Zölle, aber auch bilaterale Abkommen zwischen einzelnen Staaten oder auch zwischen regionalen Wirtschaftszonen Hemmnisse gegen den Trend der Globalisierung. Diese Länder können

so zwar die Globalisierungseffekte verzögern, aber — das zeigt die Erfahrung — sie können sich nicht vor ihnen verschließen.

Hieraus ergeben sich folgende Forderungen an industriepolitische Rahmenbedingungen für globale Geschäfte:

1. Die Erleichterung des internationalen Handels:

Multinationale Abkommen wie GATT bilden hierfür die solideste Basis. Bilaterale Abkommen sind oft diskriminierend und daher unattraktiv.

2. Eine hohe Standortqualität des Heimatmarktes:

Kostenbelastung und Verfügbarkeit von Ressourcen sind wesentliche Elemente, die die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen bestimmen. Sie müssen im Heimatmarkt so entwickelt werden, daß die Unternehmen hieraus Kraft für den globalen Wettbewerb schöpfen können.

Dieses sind Elemente einer „horizontalen“, also branchenübergreifenden Industriepolitik. Auf die Elemente einer „vertikalen“, also sektorspezifischen Industriepolitik möchte ich im folgenden eingehen anhand dreier Beispiele: der Mikroelektronik, der Datenverarbeitung und der Telekommunikationsindustrie.

### **III. Die Mikroelektronik als Motor der Innovation**

Die stärkste treibende Kraft in der Veränderung unserer Industrielandschaft ist die technische Revolution, die durch die Entwicklung der Halbleiterindustrie, d. h. der Mikroelektronik ausgelöst wurde.

Alle Gebiete der Mikroelektronik von den Einzelheiten über die Optohalbleiter hin zu den Integrierten Schaltungen sind technologisch außerordentlich anspruchsvoll. Sie sind hochdynamisch in Entwicklung und Innovation.

Die wichtigsten Impulse gehen aus von den „Integrierten Schaltungen“, auch „IC's“ genannt. Sie bilden die Basis für intelligente Problemlösungen, angefangen von der Computerindustrie bis hin zur Industrielektronik, Medizinelektronik oder auch Unterhaltungselektronik. Die Integrierten Schaltungen treiben durch ihre technologische Entwicklung die Innovationen und Weiterentwicklungen aller elektronischer Geräte und Systeme voran und substituieren anspruchsvollste elektromechanische Lösungen.

Eindrucksvoll wird diese Revolution dargestellt durch den Vergleich eines etwa handgroßen Hebdrehwählers, der noch in den 70er Jahren in großen Stückzahlen für die Telefonvermittlung gefertigt wurde, mit einem einzigen wenige Zentimeter großen Chip, der 1 000 solcher Hebdrehwähler ersetzt. Sie erahnen, welche Einsparungspotentiale sich in der Fertigung, der Montage und der Wartung ergeben!

6\*

Die Integrierten Schaltungen haben eine bedeutende Ausstrahlung auf eine Vielzahl von Geschäften. Sie bestimmen wesentlich die Leistungsfähigkeit, die Leistungsmerkmale und die Kosten von elektronischen Geräten und Systemen. Dieser massive Einfluß auf die Wettbewerbsfähigkeit von Produkten wirkt sich direkt auf die Wettbewerbsstärke der Anbieter aus.

In Abb. 2 ist — noch mit Zahlen aus den alten Bundesländern — für 1990 dargestellt, welchen Einfluß Integrierte Schaltungen auf eine moderne Volkswirtschaft haben. Fast ein Viertel des Sozialprodukts wurde 1990 in Westdeutschland von Branchen erarbeitet, die stark von den Entwicklungen in der Mikroelektronik abhängen. Für sie ist der Zugriff auf die notwendige — und das ist häufig die neueste — Technologie wettbewerbsbestimmend.

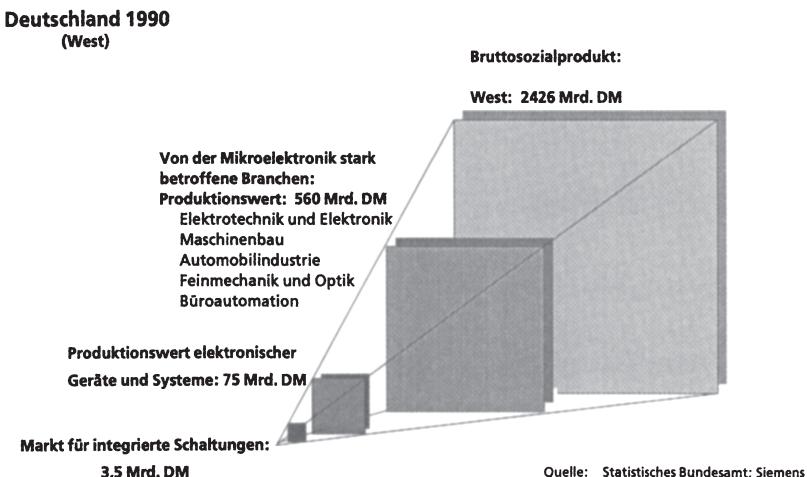


Abbildung 2:  
Die Mikroelektronik beeinflußt einen wesentlichen Teil des Sozialproduktes

Anhand dieser Abbildung wird auch klar, warum die Mikroelektronik von vielen Regierungen als „strategische Industrie“ betrachtet wird und deswegen oft im Zentrum industriepolitischer Überlegungen oder Aktionen steht.

## 1. Die Rolle des Staates in der Mikroelektronik

Schon die Historie der Mikroelektronik zeigt einen starken Einfluß der Rolle des Staates auf diese Industrie (Abb. 3).

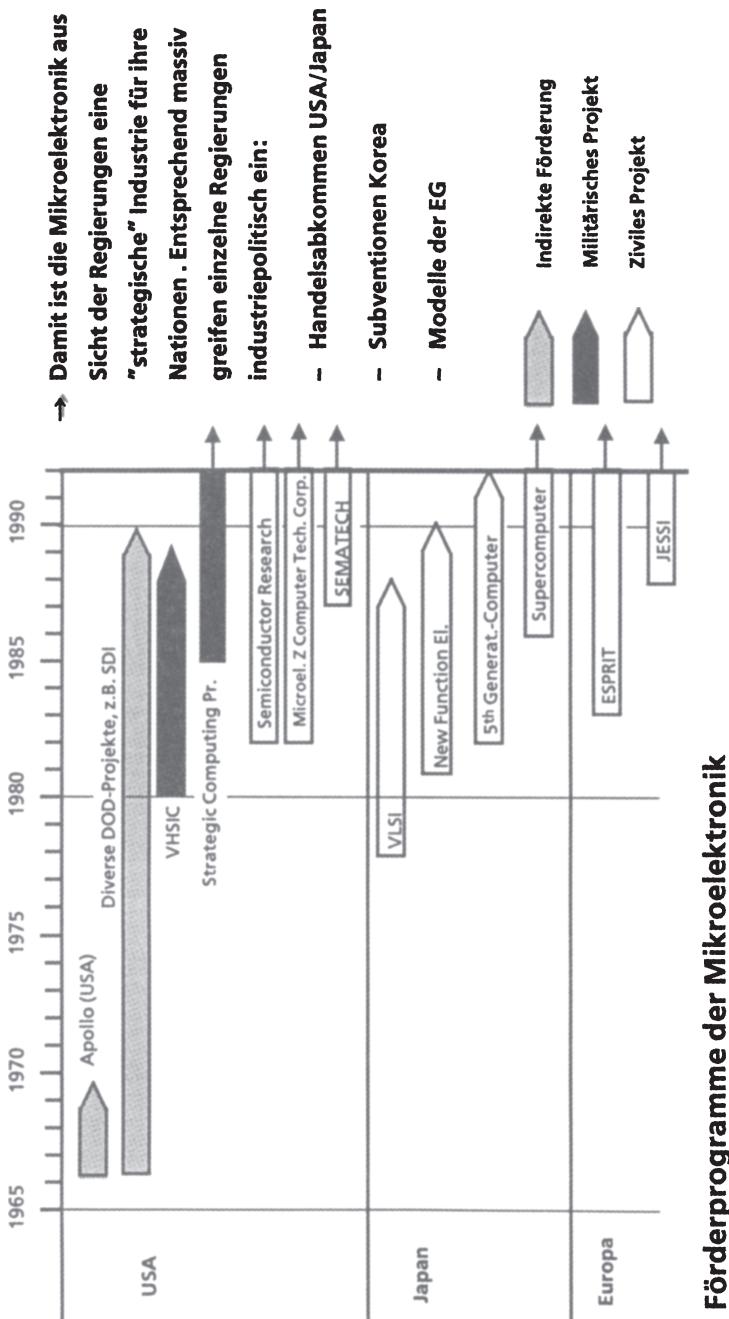


Abbildung 3:  
Die Halbleiterindustrie ist starken politischen Einflüssen ausgesetzt

In der Anfangsphase der Mikroelektronik, etwa seit Mitte der 60er Jahre, entwickelten sich die USA zum eindeutigen regionalen Zentrum in der Welt für diese Technologie. Diese Periode war durch Erstaufträge der NASA und des Pentagons an die amerikanische Industrie geprägt. Sie übten damit erheblichen Einfluß auf Produkt- und Technologieentwicklung aus und bereiteten den Weg für den Durchbruch zu einer breit akzeptierten Technologie. Damit wurde die eindeutige und unbestrittene Führungsrolle der USA in der Mikroelektronik in den 70er Jahren erworben.

In der Frühphase waren also das gezielte und konsequente Fördern einer noch unreifen Technologie bis zur Marktreife sowie die Abnahme bedeutender Volumina durch staatliche Kunden die wesentlichen Erfolgskriterien.

Die Verschiebung des Marktschwerpunktes hin zu zivilen Anwendungen wurde vor allem von den Japanern aufgegriffen. Sie erkannten sehr schnell die strategische Bedeutung der Mikroelektronik für die gesamte künftige Wirtschaftsentwicklung. Die Aufholjagd in der Mikroelektronik wurde zum nationalen Ziel erklärt. Als wichtigste Maßnahme schlossen sich die teilnehmenden Firmen 1977 unter Moderation des MITI zu einem ehrgeizigen Projekt mit Namen „VLSI“ zusammen. Das Projekt war auf die Konzentration aller Kräfte im vorwettbewerblichen Bereich ausgerichtet. Damit wurde die Wettbewerbssituation der teilnehmenden Firmen untereinander nicht eingeschränkt.

Wirtschaftlich wurde die technologische Aufholjagd der Japaner unterstützt durch eine Politik des billigen Geldes in Japan. Die ganzen 80er Jahre hindurch waren die Kapitalkosten für japanische Firmen sehr niedrig: einmal wegen der niedrigen Geldmarktzinsen in Japan, zum anderen aber auch wegen der sehr attraktiven Möglichkeit der Kapitalbeschaffung über den boomenden Aktienmarkt.

Da die Mikroelektronik außergewöhnlich hohe und ständig steigende Vorleistungen in der Technologie verlangt, wurde dieser Wettbewerbsvorteil sehr bedeutend gegenüber der amerikanischen und europäischen Konkurrenz.

Erst in der 1990 beginnenden Baisse am japanischen Aktienmarkt reduzierte sich dieser Wettbewerbsvorteil der japanischen Anbieter.

Der Erfolg der Japaner ist aber nicht nur auf das Engagement des MITI und auf die Verfügbarkeit von billigem Geld zurückzuführen. Der Aufbau einer leistungsfähigen DV-Industrie im Lande, vor allem aber der enorme IC-Hunger der japanischen Konsumelektronik ließen einen der größten und anspruchsvollsten Heimatmärkte der Welt für Integrierte Schaltungen in Japan entstehen.

Ähnlich den Projekten in Japan und USA wurden auch in Europa — allerdings wesentlich später — branchenübergreifende Projekte zur Förderung der Mikroelektronik gestartet. Diese Programme konnten zwar die technologische Lücke zu den führenden Wettbewerbern wieder schließen, aber dies reichte nicht aus, die wirtschaftliche Situation zugunsten der Europäer umzudrehen.

## 2. Der Einfluß der regionalen Absatzmärkte

Auf Abb. 4 ist die Marktsituation in der Welt für 1990 dargestellt.

Horizontal ist aufgetragen, welche Anteile der Halbleiterproduktion in welche Branchen fließen. Man sieht, daß die Datentechnik 50 % der Welt-Halbleiterproduktion aufnimmt. Der zweitgrößte Abnehmermarkt ist die Konsumelektronik mit 21 %. Dann folgen mit einem Abstand Telekommunikation und Industrie-elektronik mit 11 bzw. 9 %.

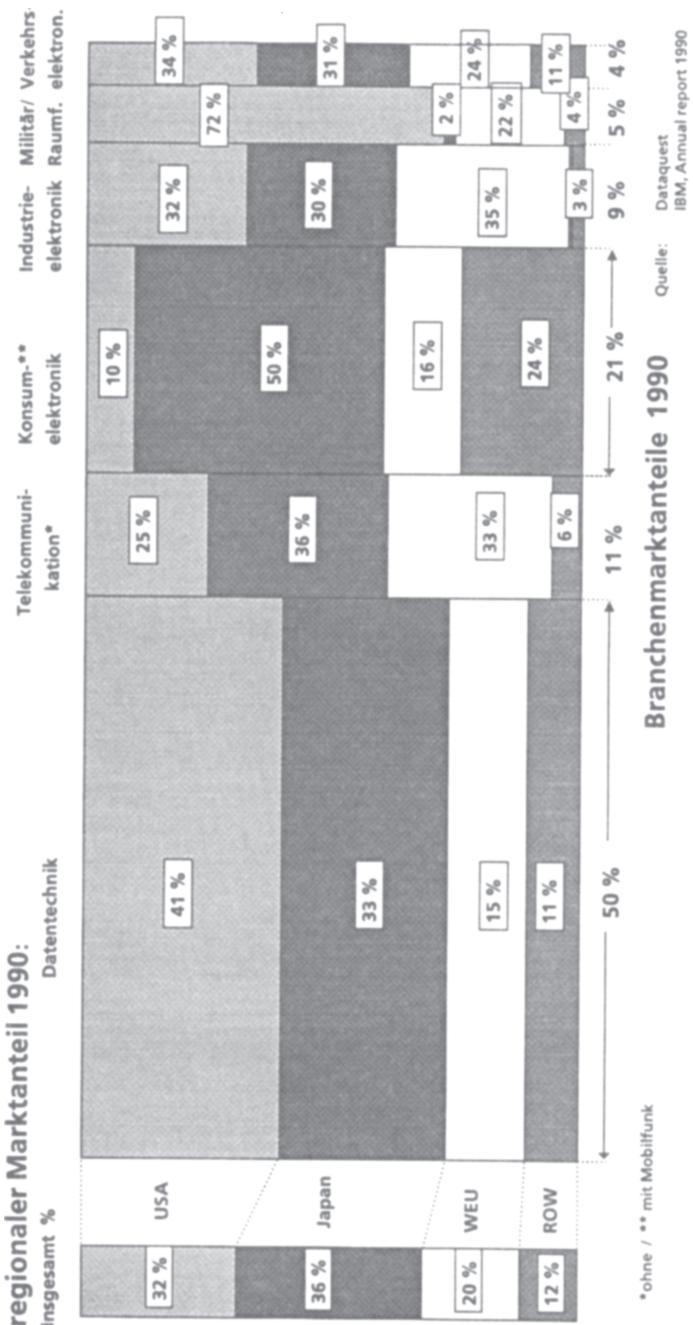
Vertikal ist aufgetragen, welchen Verbrauch die großen Regionen der Welt am Halbleitermarkt haben — und zwar aufgeschlüsselt nach Branchen.

41 % der in die Datentechnik fließenden Halbleiter wurden 1990 in den USA verbraucht. Japan verbrauchte immerhin 33 %; zu einem guten Teil auch deswegen, weil einige amerikanische Computerfirmen ihre PCs in Japan fertigen ließen oder fertige PC-Chipsets aus Japan bezogen. Westeuropa und die Staaten der übrigen Welt sind im Vergleich zu diesen Ländern nur schwach vertreten.

Der US-Markt für Halbleiter wird eindeutig durch die DV-Industrie dominiert. Diese Industrie ist sehr an Leistung (z. B. Verarbeitungsgeschwindigkeit) orientiert und hat einen Schwerpunkt bei Prozessoren. Entsprechend stützt sich die Halbleiterindustrie in USA vor allem auf Prozessoren und leistungsorientiertes Design. In der Computerindustrie der USA finden sich für diese Segmente die weltweit besten Leitkunden für die Entwicklung und die volumenstärksten Großkunden für das Geschäft.

In Japan wird der Halbleitermarkt durch mehrere große Arbeitnehmergruppen geprägt: Dazu zählen in erster Linie die DV-Industrie und die Konsumelektronik. Die größten Segmente, nämlich die untere Leistungsklasse der Computerindustrie und die Konsumelektronik, sind sehr stark auf Standardbausteine und Billigkomponenten ausgerichtet. Größe und Durchsetzungskraft der japanischen Anbieter von Konsumelektronik sind bekannt. Sie übten seit den 70er Jahren eine einmalige Zugkraft auf die japanische Mikroelektronik aus. Diese Marktsituation spiegelt die Ausrichtung der japanischen Hersteller auf große Volumina und standardisierte Produkte.

Westeuropa weist gegenüber den USA und Japan nur in der Industrie-elektronik und Telekommunikation starke Abnehmermärkte auf. Die Industrie-elektronik ist produktmäßig fragmentiert und war bisher in ihren technischen Anforderungen eher nachlaufend. Die Telekommunikation in Europa war bislang sehr national ausgerichtet und bestand aus vielen kleineren Märkten mit hohen Zugangsbarrieren. Die großen Abnehmermärkte Datenverarbeitung und Konsumelektronik sind deutlich unterrepräsentiert. Es gibt also keine ausgeprägten Marktsegmente, die vom Volumen oder von der Spezialisierung her eine Gegenposition zu den großen Trendsettermärkten in USA oder Japan ermöglicht hätten. Entsprechend gibt es hier nur wenige volumenstarke Leitkunden. Europäische IC-Anbieter haben damit



einen schwerwiegenden strukturellen Wettbewerbsnachteil. Eine Profilierung der europäischen Halbleiterhersteller in volumenstarken Segmenten mit weltweiter Ausstrahlung ist daher besonders schwer, wenn nicht unmöglich.

### 3. Der Wettkampf um Technologie, Innovation und Kosten

Die augenfälligsten Merkmale der Mikroelektronik und vor allem der Integrierten Schaltungen sind das enorme Innovationstempo und die außerordentlichen Leistungssteigerungen (Abb. 5).

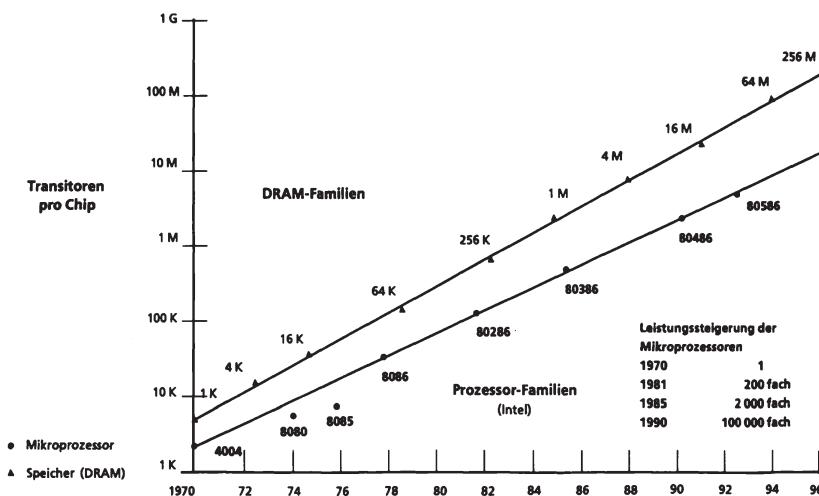


Abbildung 5:

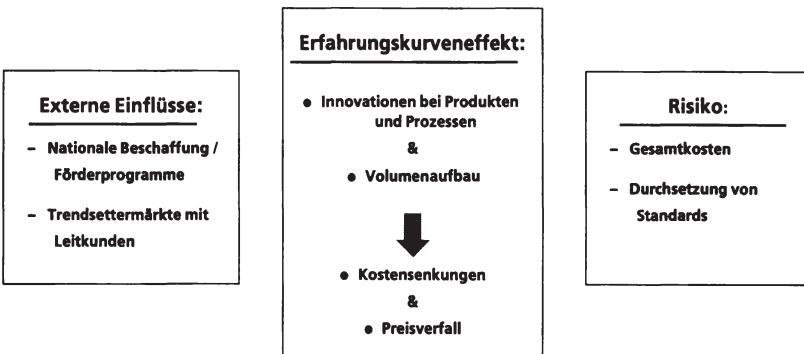
Die Anzahl der Transistoren pro Chip erhöht sich im Schnitt um 50 % im Jahr bei Speichern und um 35 % im Jahr bei Prozessoren

So hat sich seit 1970 die Anzahl der Transistoren pro Chip bei Speichern im Schnitt um 50 % im Jahr erhöht. Dies führte etwa alle 3 Jahre zu einer neuen Generation von Dynamischen Speichern (DRAMs) mit der 4fachen Speicherkapazität der Vorgängergeneration. Auch bei den Prozessoren brachten die großen Anbieter im Abstand zwischen 2 und 4 Jahren eine neue Familie heraus. Diese Familienfolge führte zu einer Leistungssteigerung auf das 100 000fache in 20 Jahren!

Bei den Dynamischen Speichern wurden von der 16K-Familie etwa 1,2 Mrd. Stück abgesetzt, von der darauf folgenden 64K-Familie, die viermal so viele Speicherzellen pro Chip hat, wurden weltweit 2,7 Mrd. Stück abgesetzt und von

der 256K-Familie bis 1991 4,3 Mrd. Stück. Dies bedeutet in etwa eine Verdopplung der Stückzahlen von Generation zu Generation bzw. einen Faktor 8 in der abgesetzten Speicherkapazität.

Wir finden hier eine Kombination von innovativen Produkten und großen Volumina vor, die wesentliche Parameter einer empirischen Gesetzmäßigkeit enthält, welche die Mikroelektronik auch betriebswirtschaftlich nachhaltig geprägt hat (Abb. 6).

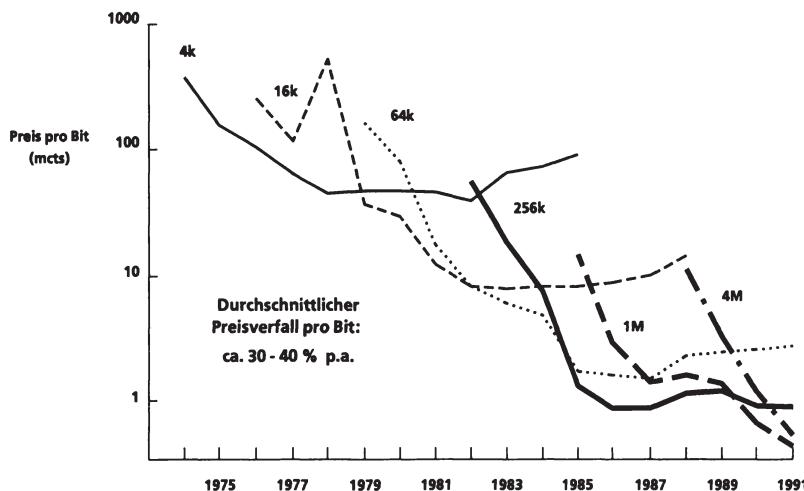


**Die Umwälzungen in der Mikroelektronik waren von Ausmaß und Tempo revolutionär.**

Abbildung 6:  
Treibende Kräfte der Mikroelektronik

Sie alle kennen das Konzept der Erfahrungskurve. Es besagt, daß die Kosten eines Produktes mit steigendem Volumen (z. B. Stückzahlen) rückläufig sind, und zwar nach einem recht konstanten und daher quantifizierbaren Muster: Bei Verdopplung der kumulierten Produktionsmenge in einem definierten Produktionsprozeß reduzieren sich die Kosten um einen bestimmten Prozentsatz — meistens um etwa 20 %, d. h. von 100 auf 80. Bei der nächsten Verdopplung wiederum um 20 % von 80 auf 64 usw. Diese Gesetzmäßigkeit gilt sowohl für langsam wachsende Produktgeschäfte, wie z. B. Glühlampen, als auch für die rasant wachsende Mikroelektronik. Sie ist also nicht zeit-, sondern volumensabhängig. In der Mikroelektronik werden sogar Kostenreduktionen bis zu 30 % bei Verdopplung realisiert.

Die vielen Innovationen der Mikroelektronik führten zusammen mit dem raschen Volumensaufbau zu Kosten- und damit auch zu Preissenkungen, wie man sie bisher in so kurzen Zeiträumen noch nicht erlebt hatte (Abb. 7).



Quelle: Dataquest 9/91

Abbildung 7:

Der DRAM-Markt ist durch einen starken Preisverfall gekennzeichnet

Bei den DRAMs finden wir einen durchschnittlichen Preisverfall pro Bit von 30-40 % p. a. — und das über einen Zeitraum von heute fast 20 Jahren! Der Preis pro Speicherzelle ist in dieser Zeit auf weniger als 1/1000 des Wertes von 1974 gefallen! Dieses korrespondiert mit den Kostenreduktionen aus der Erfahrungskurve: Von einer Speichergeneration zur nächsten wächst die abgesetzte Speicherkapazität um den Faktor 8. Das sind drei Verdopplungen. Etwa alle drei Jahre kommt eine neue Generation auf den Markt. Dies bedeutet in etwa eine Verdopplung der produzierten Speicherkapazität pro Jahr und ermöglicht damit eine Kostenreduktion von etwa 30 % p. a.

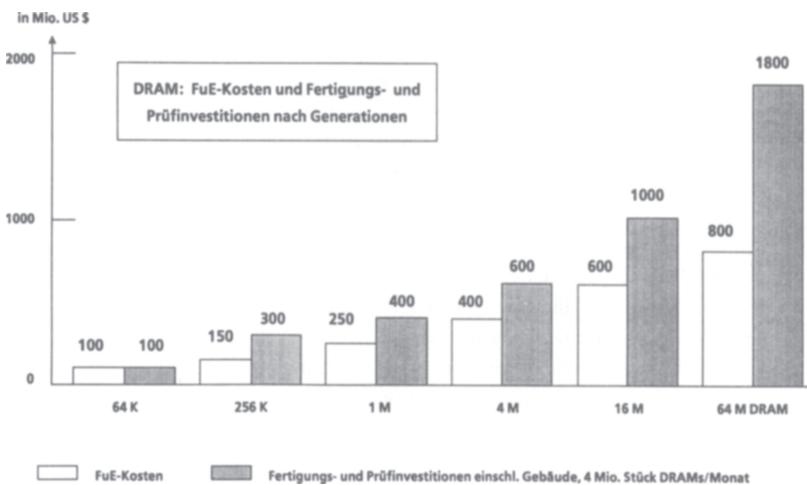
Welche Konsequenzen hat nun die Erfahrungskurve für die Spielregeln im Geschäft mit der Mikroelektronik?

1. Die Erfahrungskurve bedeutet, daß der Anbieter, der von einem Produkt — hier z. B. von einer DRAM-Generation — die größten Stückzahlen produziert, die niedrigsten Kosten hat. Bei einem für alle gleichen Marktpreis hat er deshalb die höchsten Gewinne. Jeder Anbieter versucht daher bei bestimmten Produkten der Größte am Markt zu sein und diese Position energisch zu verteidigen.

Der Marktführer tut dies, indem er seine Kostenvorteile in Form von Preisvorteilen an seine Kunden weitergibt. Damit hält er seine Position profitabel und sichert sein Wachstum, während die Wettbewerber mit kleinerem Volumen ständig um ihre Profitabilität kämpfen müssen.

2. Ein Nachläufer hat in diesem Umfeld kaum eine Chance zu einer erfolgreichen Aufholjagd. Er muß innovieren und sich mit einem anderen, neuen Produkt von Anfang an als der Größte positionieren. Dies wiederum führt zu dem rigorosen Innovationsdruck, der die gesamte Branche prägt.

Das auf den ersten Blick für den Führer im Wettbewerb attraktive Szenario vom sich selbstverstärkenden Kreisprozeß aus Volumen und Preisverfall sowie immer neuen Innovationsanstößen wird durch einen entscheidenden vierten Einflußfaktor gestört: Zwar führt die Erfahrungskurve zu einer Reduktion der Stückkosten. Die absoluten Kosten aber, die als Vorleistungen für die Produktion aufzubringen sind, haben sich in Größenordnungen entwickelt, die — auch unter Risikogesichtspunkten — kaum noch eine Firma allein tragen kann (Abb. 8).



Quelle: Nikkei Microdevices; Prof. Ruge, TU & FhG München

Abbildung 8:

Die Kosten einer neuen DRAM-Generation übersteigen die der Vorgängergeneration im Schnitt um 60 - 70 %

So haben sich die Kosten für die Entwicklung einer DRAM-Generation von 100 Mio. Dollar bei 64K-DRAMs auf 800 Mio. Dollar bei 64M-DRAMs veracht-facht, die Investitionen für die Produktionsanlagen sind sogar noch stärker, näm-lich von 100 Mio. Dollar auf 1,8 Mrd. Dollar gestiegen! Und schon heute haben die Vorarbeiten für die übernächste Generation — die 256M-DRAMs — mit noch höheren Kosten begonnen!

Soviel zunächst zu den Kosten.

Die Produkte der Mikroelektronik sind sehr schnellebig. Damit spielt der Faktor Zeit eine immer wichtigere Rolle (Abb. 9).

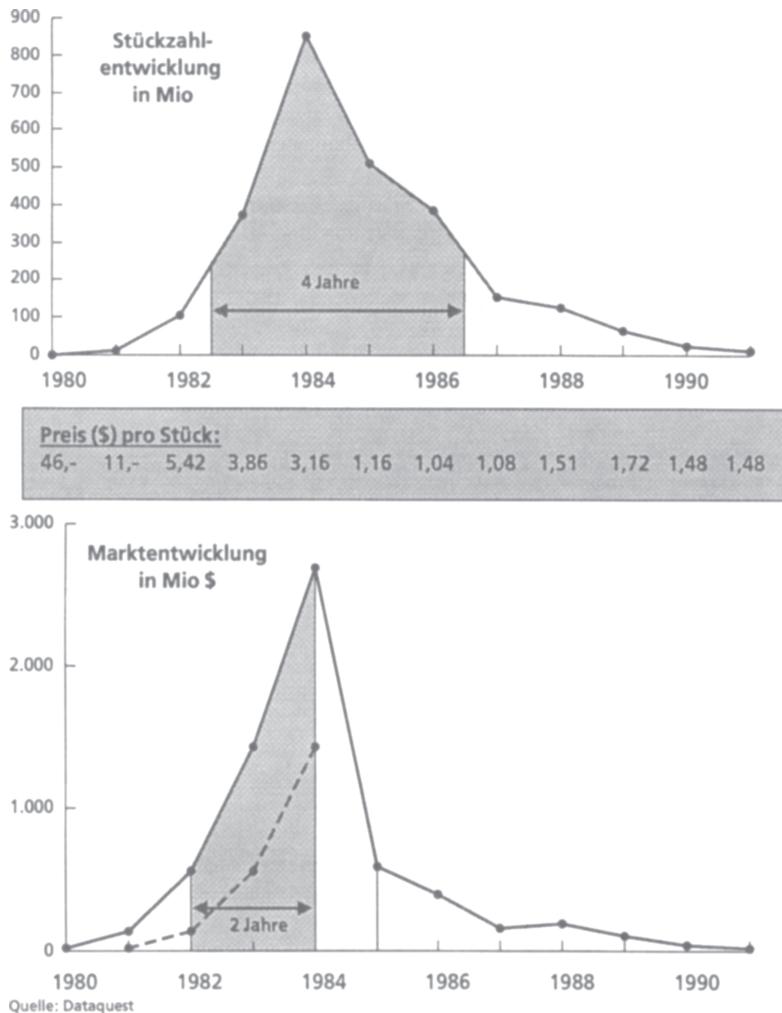


Abbildung 9:  
Das „Fenster“ für wirtschaftlichen Erfolg ist sehr eng

Nehmen wir als Beispiel den 64K-DRAM-Speicher. Sein Lebenszyklus umfaßte zwar insgesamt ca. 10 Jahre, aber große Stückzahlen wurden nur in einem ca. 4 Jahre weiten „Fenster“ erreicht. Da der Lebenszyklus bis auf die Auslaufjahre

von massiv fallenden Preisen charakterisiert war, war das wirtschaftlich attraktive Fenster nur etwa zwei Jahre geöffnet! In dieser Zeit fand ein rasanter Volumensaufbau statt, der durch einen noch schnelleren Absturz („die nächste DRAM-Generation erobert den Markt“) beendet wurde. In dieser kurzen Zeit mußten alle Vorleistungen wieder hereingeholt werden.

Ein Wettbewerber, der mit einem Zeitverzug von einem Jahr in diesen Markt einstieg, konnte die hohen Vorleistungen von jeweils 100 Mio. Dollar für Entwicklung und Fertigungsinvestitionen nicht mehr hereinholen. Da auch er seine Produktionsprozesse nur langsam auf eine hohe Ausbeute bringen konnte, war für ihn theoretisch maximal die gestrichelte Linie im unteren Diagramm erreichbar. In der Realität aber mußte dieser Teil noch mit den bereits etablierten Anbietern geteilt werden. Hier wird klar, welche katastrophalen wirtschaftlichen Auswirkungen ein verspäteter Markteintritt in dieser Industrie hat und welche außerordentlichen Vorteile sich durch einen zeitlichen Vorsprung vor den Wettbewerbern erringen lassen. Verschiebungen in der Serienreife von wenigen Monaten entscheiden also über die Profitabilität jahrelanger, extrem teurer Anstrengungen.

Diese Situation führt zu einem extrem harten Wettbewerb um Zeitvorteile. Die Zeit hat sich zum wichtigsten Faktor im Wettbewerb der Mikroelektronik entwickelt (Abb. 10).

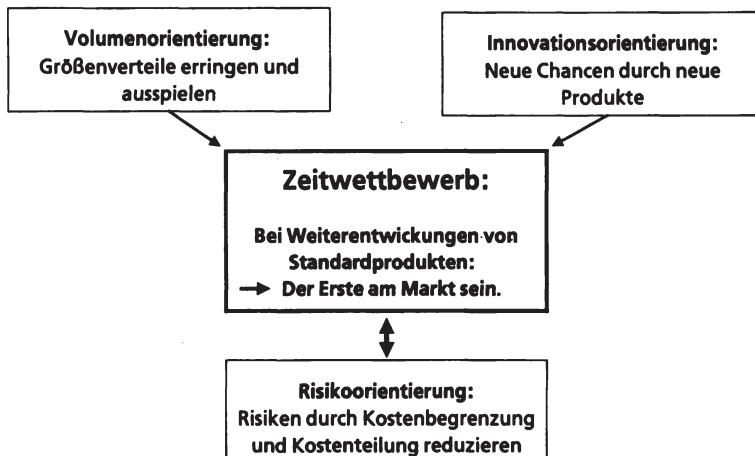


Abbildung 10:  
Spielregeln in der Mikroelektronik (Standardprodukte)

Das durch den Zeitwettbewerb hervorgerufene Risiko ist mit den Vorleistungen zu gewichten, die heute in die Milliarden gehen. Dies führt in der ganzen Branche zu massiven Bestrebungen, die Risiken zu begrenzen. Einerseits werden aggressiv

Wege gesucht, die Kosten zu begrenzen. Dies kann z. B. durch Verzicht auf die DRAM-Entwicklung geschehen. Man versucht direkt einen Einstieg in Produkte zu finden, die den DRAMs nachgelagert sind. Bei vielen Firmen war diese Strategie der Einstieg in den Ausstieg. Die andere Option besteht darin, die Kosten zu teilen. So haben Siemens und IBM die Kosten für die 16M-DRAM-Produktion und die 64M-DRAM-Entwicklung geteilt. Bei der folgenden Generation 256M-DRAM haben sich IBM, Siemens und Toshiba zusammengefunden, um die Entwicklungskosten zu teilen. Entsprechende Kooperationen für 256M-DRAM wurden in jüngster Zeit auch zwischen Texas Instruments und Hitachi sowie zwischen AT & T und NEC vereinbart.

Damit wird deutlich, daß es keine regionalen oder nationalen Grenzen mehr gibt, innerhalb derer das Speichergeschäft noch auf Dauer wirtschaftlich erfolgreich betrieben werden könnte.

#### 4. Versuch einer Prognose

Wie kann es mit der Mikroelektronik weitergehen?

1. Die Verfügbarkeit leistungsfähiger DV-Systeme für Simulation, Design und Optimierung eröffnet neue Spielräume. Die gesamte elektrische und elektronische Funktionalität von Geräten und Systemen wird in Zukunft auf wenigen Chips, im Grenzfall auf nur einem einzigen Chip realisiert. Hier schlüpft der Chipdesigner mehr und mehr in die Rolle des Systemdesigners oder der Systemdesigner bedient sich mehr und mehr des Handwerkszeugs des Chipdesigners. Die Richtung geht eindeutig hin zu Systemarchitektur und Systemintegration auf Silizium. Besonders die Systemintegration ist aber eine typische europäische Stärke.
2. Die Kapitalintensität und das damit verbundene geschäftliche Risiko sind für Einzelfirmen heute nicht mehr tragbar. Dies gilt auch für die großen japanischen Anbieter. Erstmals haben sich mit IBM, Siemens und Toshiba Schrittmacher der Mikroelektronik aller drei Triadenregionen in einem Boot zusammengefunden.

Globale Kooperationen zum Teilen dieser Kosten ermöglichen aber nur vorübergehend eine Erleichterung. Eine langfristige Lösung des Problems ist nur durch neue Produktionskonzepte möglich, die auf wesentlich geringere Kosten ausgelegt sind. Ich erwarte massive Anstrengungen zur Realisierung solcher neuer Produktionsstrukturen. Schon heute sind Trends erkennbar, daß die durchgängige Wertschöpfungskette eines IC-Gesamtanbieters aufgelöst wird. Spezialisten fokussieren sich auf einzelne Wertschöpfungsstufen wie Design, Waferfertigung, Maskenproduktion, Packaging oder Montage und greifen hier im Wettbewerb gezielt an.

3. Die Leitkunden der Halbleiterindustrie wechseln die Plätze. Während die DV-Industrie und die Konsumelektronik stagnieren, boomt das Telekommunikationsgeschäft, insbesondere das IC-technisch sehr anspruchsvolle Gebiet des Mobilfunks. Gleichzeitig wächst der europäische Markt — zwar nur langsam, aber doch sichtbar — zusammen, so daß ein größerer, homogener europäischer Heimatmarkt entsteht. Ein homogener europäischer Binnenmarkt vor allem in der Telekommunikation, aber auch in der Industrieelektronik bedeutet künftig eine gestärkte Ausgangsposition für europäische IC-Anbieter.

Vor diesem Hintergrund erscheint eine Stärkung europäischer Positionen in der Mikroelektronik durchaus im Bereich des Möglichen. Voraussetzung allerdings ist, daß die europäischen Hersteller aktiv versuchen, die Spielregeln zu ändern. Das Volumenspiel haben wir verloren! Wir müssen auf Differenzierung, auf unser Anwender- und System-Know-how sowie auf Zeitvorteile setzen! Eine gezielte, sinnvolle Unterstützung durch die Politik kann aus unserer Sicht nur im Schaffen geeigneter Rahmenbedingungen hier in Europa geschehen, die ich im folgenden aufzeige.

## 5. Optionen für eine europäische Industriepolitik in der Mikroelektronik

Ziel einer Industriepolitik für die Mikroelektronik muß es sein, eine wettbewerbsfähige, in Europa fest verankerte Kompetenz in der Halbleiterindustrie zu erhalten. Die anfangs gezeigte Ausstrahlung der Mikroelektronik auf die Wettbewerbsfähigkeit großer und bedeutender Branchen läßt dies plausibel erscheinen. Dieses Ziel ist jedoch nur zu erreichen, wenn wesentliche Erfolgsfaktoren erfüllt werden.

Als wesentliche Schwäche der europäischen Anbieter gilt ihre unzureichende Größe. Deswegen wurden von der Industrie und der EG-Kommission Modelle entwickelt mit dem Ziel, auf entscheidenden Gebieten die kritische Größe von etwa 5 % des Weltmarktes zu erreichen. Dazu sollten die Produkt- und Prozeßentwicklungen in den derzeit feinsten und schwierigsten Strukturen (CMOS 0,5 und kleiner) der Firmen Philips, SGS-Thomson und Siemens zusammengelegt werden. Die drei Mutterfirmen sollten ungehinderten Zugriff auf die Entwicklungen und die Fertigung haben und diese in ihren Geschäften im Wettbewerb untereinander vermarkten. Eine Förderung durch EG-Mittel in Höhe von mehr als 7 Mrd. ECU wurde in Aussicht gestellt, um die Japaner auch wirtschaftlich einzuholen und auf dieser Basis für die europäische Industrie eine Spitzenposition in der Mikroelektronik zu erkämpfen.

Wir haben dieses Modell sorgfältig studiert und kamen zu dem Ergebnis, daß es auf Dauer nicht lebensfähig sein würde. Es implizierte eine radikale Frontstellung der Europäer gegen die übrigen Firmen der Welt. Alle Firmen in diesem

Geschäft aber suchen eher die Kooperation als die Konfrontation im vorwettbewerblichen Bereich. Dieses war jedoch nicht der einzige Grund für unsere Entscheidung:

Der wichtigste Erfolgsfaktor ist die Zeit: Eine Forschungsgemeinschaft, die vom Staat hochsubventioniert wird und von drei Unternehmen mit den unterschiedlichsten Firmenkulturen geführt ist, wird kaum den notwendigen Biß entwickeln und die besten der Welt auf diesem Gebiet entthronen. Staatlich beeinflußte und in übernationalen Abstimmungsmechanismen verstrickte Unternehmen sind a priori schlechte Zeitwettbewerber. In einer sich rasch wandelnden Welt ist ein von politischen Kompromissen abhängiges Unternehmen nicht genügend flexibel und reaktionsschnell.

Und schließlich: Wir müssen die Spielregeln ändern. Das Brüsseler Modell zielte auf die gleichen Erfolgsfaktoren, mit denen die Japaner in den 80er Jahren die Weltmarktführerschaft an sich gerissen haben. Die Wiederholung dieser Strategie durch einen Schwächeren führt in der Regel nicht zum Erfolg. Das ist eine unternehmerische Lebensweisheit. Die Möglichkeit einer Änderung der Spielregeln habe ich angedeutet. Für den Erfolg müssen wir noch kämpfen.

Eine zweite große Initiative der EG ist das Projekt JESSI. Hier soll durch eine breit angelegte Offensive die Mikroelektronik und ihre Zulieferindustrie in Europa massiv gestärkt werden. Auch JESSI kann aber nur unter den eben angeführten Bedingungen erfolgreich sein:

Zum Größenproblem:

- Die kritische Masse an Fördermitteln muß für die Problemlösungen zur Verfügung stehen. Lieber weniger aber erfolgreiche Durchbrüche als viele Ansätze, die steckenbleiben, weil der Etat nicht ausreicht.

Zur Zeit:

- Die Projekte müssen den Zeitdruck aufnehmen. Schnelle Ergebnisse sind vorrangig, bürokratische Verschleppungen und Anlaufschwierigkeiten führen ein solches Projekt ad absurdum.

Zu den Spielregeln:

- Die Offensive muß einer neuen Spielregel gelten. Der Ansatz, durch eine breite Ausrichtung viel Kompetenz auch in der Abnehmerbranche und in der Zulieferindustrie gleichzeitig aufzubauen, ist vielversprechend. Allerdings stellt dies wegen der kritischen Masse besondere Anforderungen an das Budget.

Die Neuausrichtung von JESSI im letzten Jahr orientiert sich verstärkt an diesen Bedingungen.

Welche weiteren Optionen sehe ich für eine wirksame, die Wettbewerbsfähigkeit fördernde, europäische Industrie in der Mikroelektronik?

7 Schriften d. Vereins f. Socialpolitik 231

### 1. Globale Partnerschaften sind notwendig.

Um die hohen Kosten und Risiken in der Mikroelektronik tragen zu können, sind Partnerschaften unumgänglich geworden. Im globalen Geschäft der Mikroelektronik brauchen wir globale Partnerschaften. Wir erwarten von der Politik die vorbehaltlose Akzeptanz solcher globaler Allianzen. Kartellrechtlich sind in globalen Geschäften globale Maßstäbe anzulegen.

### 2. Zeitvorteile sind die wichtigsten Erfolgsfaktoren.

Erfolg unter Bedingungen des Zeitwettbewerbs verlangt hohes unternehmerisches Engagement. Voraussetzung dafür sind verlässliche Rahmenbedingungen und Flexibilität. Beide müssen vom Staat ausreichend gewährt werden. Maßstab der Wettbewerbsfähigkeit ist der direkte Vergleich mit der weltweiten Konkurrenz. Europa darf sich daher unter keinen Umständen vom rauen Wind des Wettbewerbs abschotten. Bürokratische Hemmnisse dürfen nicht auf unternehmerisches Handeln durchschlagen.

### 3. Wir brauchen erfolgreiche Forschungsaktivitäten außerhalb der Unternehmen.

In Deutschland sind mehr als 1 000 Forscher in verschiedenen Instituten und Labors in der Mikroelektronik tätig. Notwendig aus unserer Sicht wäre es, ihnen Zugang zu modernster Fertigung zu schaffen und die Nutzung leistungsfähiger Designtools zu ermöglichen. Gerade komplexe Designstrukturen und kostenminimierende neue Fertigungsmodelle stellen wesentliche Herausforderungen dar. Der gezielte Aufbau einer europäischen Kompetenz auf diesen Gebieten in Abstimmung mit der Industrie eröffnet die Chance für eine bessere europäische Positionierung. Voraussetzung dazu ist die Bildung von großen, schlagkräftigen Forschungseinrichtungen, die über die notwendige Infrastruktur und Budgets verfügen. Ich plädiere für den Aufbau solcher „Centers of Competence“. Eine Atomisierung in eine Vielzahl kleiner, unterkritischer Forschungsgruppen verhindert auf Dauer den Erfolg.

### 4. Wir brauchen starke Abnehmer in Europa.

Für die globale Wettbewerbsfähigkeit brauchen wir in Europa volumenstarke Leitkunden in bedeutenden Industrien. Die Telekommunikation und auch die Industrieelektronik bieten sich im europäischen Binnenmarkt als Zugpferde an. Dies bedeutet ein zukunftsorientiertes Verhalten vor allem auch in der Nachfrage der öffentlichen Hand beim Einsatz neuer Technologien in diesen Branchen.

### 5. Wettbewerbsverzerrungen müssen vermieden werden.

Die Mikroelektronik gilt insbesondere in Frankreich und in Italien als strategische Industrie. Es sollten aber keine exklusiven, nationalen Vorteile zum Errichten oder Betreiben von IC-Fertigungen gewährt werden. Wir meinen, alle europäischen IC-Anbieter sollten gleich behandelt werden. Sie können sich gut vorstellen, welche Wettbewerbsverzerrungen entstehen, wenn der

Staat die Kosten einer Chipfabrik übernimmt oder wenn die Ansiedlung einer neuen Chipfabrik aus nationalen und europäischen Mitteln bis zu 80 % subventioniert wird.

Am Beispiel der Mikroelektronik habe ich Ihnen ausführlich erläutert, welchen Einfluß industriepolitische Rahmenbedingungen auf die Entwicklung dieser Branche gehabt haben und welche Optionen uns aus heutiger Sicht sinnvoll erscheinen. Da der Erfolg industriepolitischer Weichenstellungen aber branchenspezifisch wirksam ist, möchte ich noch kurz auf zwei weitere Branchen eingehen: Die Datenverarbeitung und die Telekommunikation. Für sie ist die Mikroelektronik eine strategische Basisindustrie. Sie existieren daher in enger Symbiose mit der Mikroelektronik, weisen aber für sich andere charakteristische Eigenheiten auf.

#### **IV. Die Strukturkrise der Datenverarbeitung**

In der Datenverarbeitung hat es in den letzten Jahren einen dramatischen Shake-out unter den europäischen Anbietern gegeben. Während früher in vielen europäischen Ländern nationale Anbieter existierten, sind in den letzten Jahren diese Strukturen zusammengebrochen. Einzig Siemens-Nixdorf ist noch völlig unabhängig von außereuropäischen Kapitaleignern.

Abb. 11 zeigt drastisch die Konsequenzen des Übergangs von einer nationalen oder regionalen Geschäftsausrichtung zu einem global orientierten Geschäft. Stückzahlen und Kostenposition im Weltmaßstab, internationale Standardisierung und global durchgesetzte Innovationen bilden heute die Voraussetzungen für den Geschäftserfolg.

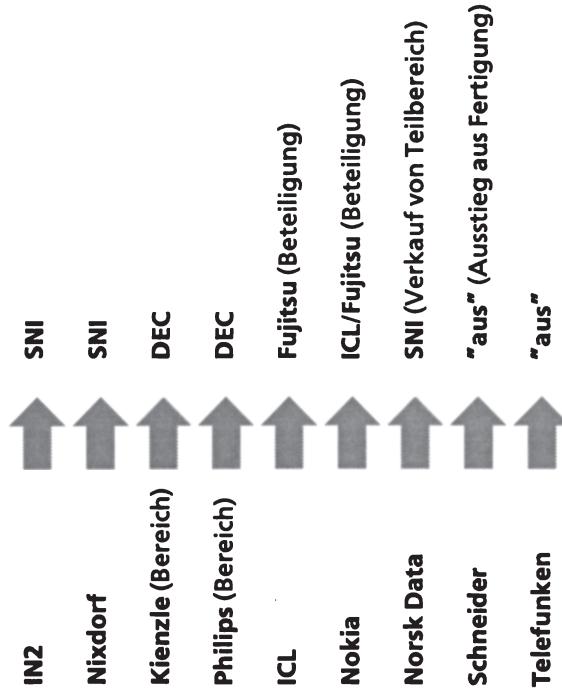
Der Umkehrschluß sagt aber auch, daß eine die Wettbewerbsstrukturen konservernde Industriepolitik in einem globalen Produktumfang auf Dauer keine Chancen hat. Regional stabilisierende Maßnahmen haben aus unserer Sicht nur aufschiebende Wirkung. Deshalb halten wir es für notwendig, sich einem — allerdings fairen — globalen Wettbewerb zu stellen.

Was sind die treibenden Faktoren im Wettbewerb der Datenverarbeitung (Abb. 12)?

Zunächst ist auch hier wieder die Globalisierung zu erwähnen. Sie wird heute insbesondere durch den Trend weg von Proprietary Systems hin zu Open Systems vorangetrieben, die von einer Verschiebung von zentralen hin zu dezentralen Systemen begleitet wird. Der dritte, wesentliche Trend ist der noch immer im Verhältnis zur Hardware steigende Softwareanteil. Komplexe Problemlösungen für die Verwaltung, für die Produktionssteuerung oder für Überwachungsaufgaben werden angeboten. Diese Art der Problemlösung setzt Kompetenz auf mehreren Ebenen voraus: In der Kenntnis des Problemfelds des Kunden, in der Fähigkeit, solche Problemlösungen zu realisieren und natürlich Kompetenz in der DV- und Vernetzungstechnik.

7\*

## Shake-out der europäischen DV-Industrie:



In Europa sind nur noch  
3 weitgehend unabhängige  
DV-Hersteller verblieben:

Abbildung 11:  
Die europäische DV-Industrie ist in einer Existenzkrise

- **Globalisierung**
  - Übergang von Proprietary zu Open Systems
  - Internationale Standardisierung
  - Kostenwettbewerb
- **Substitution zentraler Systeme durch dezentrale Systeme**
  - Angriff von PC's und Workstations auf Minicomputer und Mainframes
  - Vernetzung und Telekommunikationsfähigkeit
- **Steigender Software-Anteil / fallender Hardware-Anteil**
  - Modularisierung von Software
  - Software-intensive Lösungen

 **Erschütterung etablierter Industriestrukturen**

Abbildung 12:  
Treibende Kräfte in der DV-Industrie

Wir gehen davon aus, daß diese Problemlösungen einen wachsenden Anteil am DV-Markt ausmachen und daß in diesen Segmenten neue Spielregeln entstehen: Weniger die „Sales“- und „Marketing“-Schlagkraft, als vielmehr die fachorientierte Problemlösung. In dieser Richtung sehen wir bedeutende Stärken der verbliebenen europäischen DV-Anbieter.

Industriepolitische Optionen sollten sich an den Stärken und spezifischen Vorteilen der Anbieter orientieren und die Vorteile der heimischen Industrie unterstützen.

Damit meine ich:

1. Unsere DV-Anbieter müssen sich mit den Produkten am Weltwettbewerb messen. Wettbewerbsfähigkeit in den Produkten ist Voraussetzung für das künftige Überleben. Die Kostenposition, hervorgerufen durch die geringe Größe der nationalen Märkte in Europa, war bisher ein gravierender Nachteil aller europäischen Anbieter. Die schnelle, tatsächliche Öffnung dieser Märkte im europäischen Binnenmarkt, vor allem in den Segmenten, in denen der Staat als Beschaffer auftritt, ist eine unabdingbare Notwendigkeit, um einen vergleichbaren Heimatmarkt wie die großen internationalen Wettbewerber zu bekommen. Nur auf dieser Basis kann Stückzahl- und kostenmäßig eine vergleichbare Ausgangsposition erreicht werden.
2. Das Beschaffungsverhalten der öffentlichen Hand sollte die Stärke der europäischen Anbieter in großen und komplexen Problemlösungen fördern. Ein starker und zukunftsorientierter Heimatmarkt ist eine Herausforderung und eine Qualifikationsmöglichkeit zugleich.

3. Wir sollten unsere Kräfte bündeln. Die Verwirklichung des europäischen Binnenmarktes führt zu einer verstärkten Nachfrage in der Informationsverarbeitung. Insbesondere bei der Vernetzung europäischer Verwaltungen ist es sinnvoll, auf internationaler Ebene mit anderen Herstellern der Datenverarbeitungsbranche zu kooperieren. So wird zum schnellen und wirtschaftlichen Aufbau transeuropäischer Informationssysteme das Know-how der drei Firmen Bull, Olivetti und Siemens-Nixdorf in der gemeinsamen Tochtergesellschaft TEIS (Trans-European Information Systems) gebündelt. Von Anfang an wird hierdurch die Kompatibilität der Computersysteme, Netze und Anwendungen gewährleistet. Solche Kooperationen ebnen den Weg für eine leistungsfähige, moderne europäische Infrastruktur.

## V. Die Telekommunikation — eine Branche im Umbruch

Ganz anders ist die Situation in der Telekommunikation. Bis zum Beginn der 80er Jahre wurden diese Geschäfte überall unter rein nationalen Aspekten gesehen. Die Telekommunikation stand in allen Ländern unter staatlicher Verwaltung. Die Existenz der Postministerien weist dieses deutlich aus.

Die Entwicklungen in der Mikroelektronik haben einen dramatischen Wandel in der Telekommunikationsindustrie zur Folge gehabt. Durch die Technik hat sich die Wertschöpfungskette radikal verändert. Kosten und Beschäftigung verlagerten sich von der Fabrikation weg hin zu den Entwicklungsbereichen, von der Feinmechanik hin zur Software. Die wesentlichen Ursachen sind in Abb. 13 zusammengefaßt.

### Technologie:

- Digitalisierung aller Informationsarten; gemeinsame Übertragung über ein einziges Netz
- Verarbeitung und Speicherung der Daten im Netz
- Glasfasertechnologie revolutioniert die Übertragungsmöglichkeiten und ermöglicht neue Dienste
- Mobilfunk
- Verkürzte Innovationszyklen

### Kosten:

- Entwicklungsaufwand für öffentl. Vermittlungssysteme: > 2 Mrd DM

### → Deregulierung der Telekommunikationsindustrie

Abbildung 13:

Ursachen für die Veränderungen in der Telekommunikationsindustrie

Das zunehmende Softwaregewicht aufgrund der digitalen Technik und die Glasfasertechnologie führten zu außerordentlichen Innovationsimpulsen. Als Folge hat sich ein völlig neuer Markt, der Markt für Telekommunikationsdienste entwickelt. In einigen Ländern hat man heute schon die Möglichkeit, sich das Netz auszuwählen, über das man telefonieren möchte. Neue Funktionen, wie Konferenzschaltungen, automatische Wahlwiederholung, die Weiterleitung von Anrufen oder die Möglichkeit, Nachrichten zu hinterlassen, werden sich in immer mehr Ländern durchsetzen.

Gleichzeitig steigen die Kosten für die Entwicklung modernster Vermittlungssysteme gewaltig an. Sie haben die Milliardengrenze längst überschritten. Kosten in dieser Größenordnung können nicht mehr aus kleinen, nationalen Märkten heraus finanziert werden.

Diesen Entwicklungen wird durch die Deregulierung der Fernmeldemarkte Rechnung getragen. Diese setzte in den 80er Jahren ein. Dabei übernahmen die USA die Pionierrolle. Die Zerschlagung der alten AT & T war das sichtbarste Zeichen dieses Wandels.

Die Deregulierung als Beginn der Globalisierung in diesem Geschäft bringt auch hier einen Shake-out unter den Anbietern mit sich. Nachdem in der Vergangenheit jedes größere Industrieland einen, manchmal auch zwei nationale Anbieter hatte, wird erwartet, daß bis zum Jahr 2000 die Anzahl der Anbieter mit eigenen Systemen weltweit deutlich zurückgehen wird. Es herrscht also ein rigoroser Verdrängungswettbewerb. Während vor acht Jahren das Feld der Konkurrenten noch etwa 25 Firmen umfaßte, sind heute nur noch sieben Unternehmen tonangebend. AT & T, bis vor zwei Jahren der größte Anbieter, wurde von der französischen Alcatel auf Platz zwei verdrängt. Siemens liegt heute auf Platz drei.

Diese Rangliste verdeutlicht die führende Position Europas auf dem Gebiet der öffentlichen Fernmeldetechnik. Unter den fünf größten Unternehmen befinden sich drei europäische und zwei nordamerikanische Hersteller. Die Japaner folgen erst an sechster und siebter Stelle.

Die Industriestruktur im Telekombereich, die sowohl die Hersteller als auch die Betreiber von Fernmeldeeinrichtungen umfaßt, hat sich in den großen Industrieländern sehr unterschiedlich entwickelt. Das erschwert insbesondere die Aufgabe der Harmonisierung innerhalb der EG und beeinträchtigt die Möglichkeit des fairen Wettbewerbs weltweit.

In einigen Ländern beteiligt sich der Staat oder der Netzbetreiber an den FuE-Kosten der Hersteller. In anderen Ländern sind Hersteller und Netzbetreiber direkt miteinander verbunden. In Nordamerika z. B. ist AT & T sowohl Hersteller von Vermittlungssystemen als auch Betreiber von Telekommunikationsnetzen im Fernbereich. Diese vertikale Integration bedeutet eine hohe Eintrittsbarriere für andere Lieferanten. So hat AT & T noch nie eine Ausschreibung für benötigte Vermittlungsanlagen durchgeführt. Der amerikanische Markt ist also nur in be-

schränktem Maße zugänglich. Noch unzugänglicher ist der japanische. Eine Öffnung der europäischen Märkte durch die EG ohne eine entsprechende de facto-Öffnung der amerikanischen und japanischen Märkte würde europäische Anbieter gegenüber Anbietern aus diesen Ländern einseitig benachteiligen.

In Europa bringt der Übergang zum europäischen Binnenmarkt die Öffnung der Beschaffungsmärkte der öffentlichen Hand und die Vereinheitlichung der Beschaffungsverfahren. Die damit verbundene Liberalisierung der Märkte erfordert die Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen in der EG.

Die Deregulierung im Telekommunikationsbereich in Europa vollzieht sich mit unterschiedlichen Geschwindigkeiten. Sie ist beispielsweise in Großbritannien schon sehr weit vorangekommen und auch in Deutschland macht sie Fortschritte. Andere große Länder wie Frankreich, Spanien und Italien liegen im Vergleich dazu noch weit zurück.

Im Rahmen einer Industriepolitik sollten daher innerhalb der Triade, aber auch innerhalb Europas, vergleichbare Wettbewerbs- und Marktzugangsbedingungen geschaffen werden. Da die gewachsenen, nationalen Strukturen nicht in absehbarer Zeit verändert werden können, sollte in den Beschaffungsverfahren die Diskriminierung einzelner Anbieter verhindert werden.

Ich sehe daher folgenden Handlungsbedarf für Industriepolitik in der Telekommunikation:

1. Die Öffnung der nationalen Märkte in Europa und in Übersee muß im Gleichschritt erfolgen. Die Öffnung der nationalen Märkte muß tatsächlich gleichartiges Verhalten der Netzbetreiber bei Ausschreibung und Beschaffung sicherstellen. Für den Europäischen Binnenmarkt muß also nicht nur die rechtliche, sondern auch die faktische Deregulierung stattfinden.
2. Wettbewerbsverzerrungen aus den unterschiedlichen nationalen Strukturen, die sich vor allem durch Zugang zum Netzbetrieb oder durch unterschiedliche Formen der Finanzierung bzw. Erstattung von Forschung und Produktentwicklung ergeben, sollten — in welcher Form auch immer — kompensiert werden. Dieses sicherlich sehr schwierige Unterfangen ist Voraussetzung für einen ausgewogenen Wettbewerb. Die Telekommunikation ist die zukunftsorientierte Industrie, in der wir Europäer die beste Ausgangsposition haben. Wir sollten sie nicht durch protektionistische Maßnahmen auf Dauer schwächen, sondern unsere Chancen im globalen Wettbewerb wahren.

## VI. Zusammenfassende Thesen

1. Wir setzen auf den freien Wettbewerb, auf Wettbewerbsfähigkeit aus eigener Stärke. Ich glaube nicht an den Erfolg von Subventionen oder Interventionen. Wir brauchen allerdings Chancengleichheit und die Beseitigung im Weltmarkt vorhandener Wettbewerbsverzerrungen und Diskriminierungen.

2. Wir müssen uns dem globalen Wettbewerb stellen. Eine die nationalen Strukturen konservierende Industriepolitik hat in einem globalen Geschäftsumfeld auf Dauer keine Chance. Handelshemmnisse verzögern nur den Prozeß der Globalisierung. Deshalb plädieren wir für den Abschluß multilateraler Vereinbarungen z. B. im Rahmen von GATT.
3. Zeitwettbewerb ist kritisch für den wirtschaftlichen Erfolg in vielen globalen Geschäften. Flexibilität und Reaktionsvermögen der Unternehmen dürfen nicht durch bürokratische oder andere Hemmnisse behindert werden.
4. Ein intensives Engagement in zukunftsorientierten Technologien ist unverzichtbar. Hier spielt der Staat eine wichtige Rolle. Grundlagenforschung und Forschung in vorwettbewerblichen Phasen werden von staatlich ausgestatteten und geführten Instituten oder Universitäten betrieben. Es muß sichergestellt sein, daß sie diese Aufgabe für unsere Zukunftssicherung angemessen wahrnehmen können. Eine innovative staatliche Nachfrage schafft in der Frühphase neuer Technologien Schubkraft durch rasch erreichbare Marktvolumina, die den Unternehmen helfen, ihre Wettbewerbsfähigkeit zu sichern. Unterstützt werden muß dieses durch eine objektive, vorurteilsfreie Technikbewertung, die eine zukunftsorientierte Technologieakzeptanz ermöglicht.
5. Wir brauchen einen hohen Ausbildungsstand. Arbeitsplätze mit hoher Wertschöpfung können nur existieren, wenn sie von Menschen mit der entsprechenden Ausbildung und den nötigen Fertigkeiten besetzt sind. Den Grundstock hierfür müssen unsere Schulen und Hochschulen legen. Das Bildungsniveau ist ein Indiz für die innovativen, kreativen Fähigkeiten einer Industrieregion. Aber auch hier gilt der Zeitwettbewerb: Wenn eine Ausbildung — und sei sie noch so gut — einen großen Teil des produktivsten Lebensabschnitts in Anspruch nimmt, führt dieses zu Wettbewerbsnachteilen.

Wenn ich nun versuche, die Schlußfolgerung aus dem bisher Gesagten in einer Art persönlichem Bekenntnis zusammenzufassen, so lautet dieses:

Ich habe die Vision einer Industriepolitik, die sich letztlich selbst überflüssig macht. Wir sollten Kräfte freisetzen und nicht fesseln; wir sollten uns dem frischen Wind des Wettbewerbs und der Veränderung stellen; wir sollten ihn nutzen, um an Fahrt zu gewinnen. Ein Verharren im schützenden Hafen führt nicht zu neuen Ufern.

## Zusammenfassung der Diskussion

In der Diskussion, die sich im Anschluß an den Vortrag Mirows entwickelte, wurde zunächst das Kooperationsbemühen von Siemens angeschnitten. Die Tagungsteilnehmer bezweifelten, ob sich aus einer Kooperation überhaupt ein für eine erfolgreiche Wettbewerbsstrategie notwendiger Zeitvorsprung vor dem kooperierenden Unternehmen, das ja zugleich Wettbewerber sei, erzielen lasse. Mi-

row selbst sah jedoch die Bedeutung der Kooperation weniger darin, einen Wettbewerbsvorsprung vor anderen Marktteilnehmern zu gewinnen; vielmehr würden Kooperationen aus Kostengründen angestrebt. Den Einwand, Siemens verfüge über die meisten liquiden Mittel aller deutschen Unternehmen, weshalb eine Kooperation eher Nachteile mit sich bringe, ließ Mirow nicht gelten.

In diesem Zusammenhang erschien es auch den Tagungsteilnehmern als überraschend, daß japanische Unternehmen nicht mit anderen japanischen Unternehmen kooperieren. Mirow führte dies auf den starken Wettbewerb der Japaner untereinander zurück und versuchte damit, den Erklärungsansatz eines anderen Tagungsteilnehmers zu relativieren, der in kontinentübergreifenden Kooperationen der Japaner eher deren Bemühen um Zugang zu anderen Märkten sah. Zudem warnte er davor, die Betrachtungen auf die Wirtschaftsräume zu konzentrieren.

Mirow plädierte für einen Abbau der Subventionierung der anwendungsbezogenen Forschung und für eine international abgestimmte Deregulierung. Insbesondere äußerte er sich in diesem Zusammenhang dezidiert gegen einen Subventionswettlauf.

Da Siemens bislang als Subventionsempfänger galt und demnach stark an einer Weiterführung der bisherigen Subventionspolitik interessiert sein mußte, erschien die von Mirow aufgezeigte Kehrtwende für die Tagungsteilnehmer als befremdlich. Mirow erwiderte, daß die staatliche Unterstützung in Form von Subventionen eher unbedeutend gewesen und daher ein derartiger Positionswechsel leicht zu vollziehen sei.

Mirow beklagte weiterhin, daß die Ausgestaltung der Förderprogramme der Europäischen Gemeinschaft eher das Erzielen eines Forschungsvorsprungs europäischer Unternehmen verhindern würde. Die Förderprogramme müßten daher so gestaltet werden, daß die förderwürdigen Unternehmen schneller zum Zuge kommen könnten. Der Vorsprung einer Unternehmung in der Speicherindustrie bedeute, daß die notwendige intellektuelle Infrastruktur hierfür geschaffen worden sei, aber mit einer Monopolisierung sei deswegen nicht zu rechnen: Zum einen ließe sich der Wettbewerbsvorsprung bei einer Speichergeneration nicht vollständig auf die nächste übertragen und zum anderen würden einige Unternehmen versuchen, die Kostenintensität der Entwicklung, die als Marktzutrittsschranke wirke, durch Simulationsverfahren zu reduzieren. Trotzdem werde aufgrund der Notwendigkeit des Aufbaus einer intellektuellen Infrastruktur, die die Entwicklung weiterer Speichergenerationen erst ermögliche, der Abstand zu anderen Staaten größer. Südkorea bilde hierbei eine Ausnahme; das Land selbst könne aber auf die Dauer nicht mit den anderen Nationen mithalten.

# **Industriepolitik aus europäischer Sicht**

Von *Claus-Dieter Ehlermann*, Brüssel

## **I. Unterschiedliche Auffassungen**

Industriepolitik aus europäischer — präziser: Brüsseler — Sicht darzustellen, ist eine schwierige und delikate Angelegenheit. Industriepolitik gehört trotz jüngster historischer Erfahrung in Mittel- und Osteuropa sowie vierzigjährigem Zusammenleben in der Europäischen Gemeinschaft immer noch zu den umstrittensten Politikfeldern zwischen den Mitgliedstaaten. Es ist eine der wenigen Materien, in denen nicht nur — wie in Brüssel üblich — unterschiedliche Interessen, sondern auch verschiedene Ideologien aufeinanderstoßen. Zur Erklärung genügt es nicht, auf die traditionellen Differenzen zwischen rechts und links zurückzugreifen. Die Gründe für divergierende Haltungen und Erwartungen liegen vielmehr tiefer: Sie wurzeln in unterschiedlichen Einstellungen zum Staat, in unterschiedlichen Beziehungen zwischen Wirtschaft, Regierung und Verwaltung, zwischen Managern, Politikern und hohen Beamten. Frankreich mit seiner colbertistischen Tradition, seinen vom Staat kontrollierten Schlüsselindustrien, seiner auf denselben „grandes écoles“ ausgebildeten ökonomischen, administrativen und politischen Elite nimmt dabei eine grundsätzlich andere Position ein als Deutschland oder Großbritannien<sup>1</sup>. Daran ändert auch der Wechsel von Regierungsmehrheiten nichts: Die Regierung Balladur wird privatisieren, aber sie wird kaum geringere industriepolitische Anforderungen an die EG stellen als ihre sozialistischen Vorgängerinnen.

Ebenso wie es in der Industriepolitik Konstanten gibt, gibt es selbstverständlich auch Variablen: Industriepolitik ist abhängig von der Konjunktur und von Personen. Sie ist daher stets neu zu definieren und zu gestalten. Das gilt für die Industriepolitik der EG genauso wie für die ihrer Mitgliedstaaten — soweit letztere überhaupt noch in der Lage sind, eine selbständige Industriepolitik zu betreiben.

Die Diskussion um die Industriepolitik hat in den letzten Jahren in Brüssel hohe Wellen geschlagen. Auslöser war nicht das industriepolitische Grundsatzprogramm der Kommission vom Oktober 1990, das der Rat einen Monat später

---

<sup>1</sup> Vgl. *K. P. Schmid*, Abschied von Colbert? Frankreich und der Europäische Binnenmarkt, in: Frankreich-Jahrbuch 1992, Opladen 1992.

grundsätzlich billigte. Die Diskussion entzündete sich vielmehr an den Folgepapieren für einzelne Industriezweige und am neuen Artikel 130 des Maastrichter Vertrags, durch den erstmals eine spezifische, über die Forschung hinausgehende industrielpolitische Kompetenz in den EWG-Vertrag eingeführt werden wird. Bevor wir uns dieser gerade in Deutschland scharf kritisierten Vorschrift näher zuwenden, ist es nützlich, sich auf die bisherige Entwicklung der EG zu besinnen. Ist sie tatsächlich industrielpolitisch so abstinenter, wie dies von den Kritikern des neuen Artikel 130 behauptet oder stillschweigend angenommen wird?

## **II. Rechtliche Grundlagen: Die Verträge von Paris und Rom**

Von den beiden auf enge Bereiche beschränkten Sektorverträgen, dem EGKS-Vertrag von 1951 und dem EAG-Vertrag von 1957 läßt sich dies sicherlich nicht sagen. Beide erlauben, ja verpflichten sogar die Gemeinschaftsorgane, eine aktive Industrielpolitik für Kohle und Stahl einerseits und für Kernenergie andererseits zu betreiben. Wenn dies den Kritikern des neuen Artikel 130 nicht bewußt ist, so vermutlich deswegen, weil Industrielpolitik für Kohle und Kernenergie unter dem Stichwort Energiepolitik geführt wird und weil die Anliegen der Stahlindustrie auch in Deutschland immer auf besonderes Verständnis gestoßen sind.

Im Gegensatz zu den beiden Sektorverträgen sieht der EWG-Vertrag keine besonderen Kompetenzen der Gemeinschaft für einzelne Industriezweige vor, wenn man von Landwirtschaft und Verkehr absieht, für die „gemeinsame Politiken“ zu entwickeln sind. Industrielpolitik ist in der EWG daher auf Gemeinschaftsebene entweder ausgeschlossen oder muß aufgrund allgemeiner Kompetenznormen, wie der zur Gestaltung einer gemeinsamen Handelspolitik, der Rechtsangleichung oder der Lückenklause des Artikels 235 EWG-Vertrag beschlossen werden. Sie gehört in den weiteren Bereich der Wirtschaftspolitik, der im wesentlichen bei den Mitgliedstaaten verblieben ist und in dem die Gemeinschaft nur unverbindlich koordinierend tätig werden soll.

Industrielpolitik ist aus der Sicht der Vertragsväter daher in erster Linie eine Sache der Mitgliedstaaten, nicht der EWG (während sie im Bereich der EGKS ganz und auf dem Gebiet der EAG zumindest teilweise auf die Ebene der Gemeinschaft verlagert worden ist). Daraus darf indessen nicht der Schluß gezogen werden, Industrielpolitik sei aus der Sicht der Vertragsväter verboten, da die EWG rein marktwirtschaftlich ausgerichtet sei. Die EWG ist von ihren Gründern nicht auf eine bestimmte Wirtschaftsordnung festgelegt, sondern schon allein mit Rücksicht auf unterschiedliche Traditionen und Interessen ihrer Mitgliedstaaten wirtschaftspolitisch offen konzipiert worden<sup>2</sup>. Zum Beweis genügt es, an

---

<sup>2</sup> Zur Wirtschaftsverfassung der EWG mit weiteren Nachweisen jüngst: *J. Basedow, Von der deutschen zur europäischen Wirtschaftsverfassung*, Walter Eucken Institut, Vorträge und Aufsätze 137, Tübingen 1992.

Artikel 223 EWG-Vertrag zu erinnern, nachdem der Vertrag die Eigentumsordnung in den verschiedenen Mitgliedstaaten unberührt läßt, und in dem nach allgemeiner Auffassung die Freiheit zu Nationalisierungen und Privatisierungen garantiert wird.

Wenn die Gemeinschaft heute dennoch von vielen als überwiegend marktwirtschaftlich verfaßt angesehen wird, so (abgesehen von der marginalen Bedeutung der beiden Sektorverträge) vor allem wegen der Entwicklung, die sich seit der Gründung der EWG vollzogen hat. Die Gemeinschaft ist heute tatsächlich marktwirtschaftlicher und stärker am Wettbewerbsprinzip orientiert, als ihre Gründer vorausgesehen haben und voraussehen konnten. Das Verdienst daran ist auf viele Akteure verteilt. Einigen kommt allerdings eine besondere Bedeutung zu. In erster Linie ist der Gerichtshof mit seiner Rechtsprechung zu den Grundfreiheiten des Gemeinsamen Marktes, zu den Wettbewerbsvorschriften, zu ausschließlichen Kompetenzen, zu Direktwirkung und Vorrang des Gemeinschaftsrechts zu nennen. Der Spielraum der Mitgliedstaaten zu eigenständiger Industriepolitik hat sich dadurch ebenso verringert wie durch die zunehmende Rigorosität, mit der die Kommission die Kontrolle über staatliche Beihilfen wahrnimmt. Bemerkenswert ist auch, daß die Kommission dem Rat — wenn man vom Schiffbau absieht — nie Ausnahmen vom Beihilfeverbot vorgeschlagen hat, obwohl der EWG-Vertrag dies ausdrücklich in Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe d) und Artikel 94 erlaubt. Ebensowenig hat sie bekanntlich von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, den Anwendungsbereich der Wettbewerbsvorschriften für Unternehmen für einzelne Wirtschaftszweige näher zu bestimmen, obwohl auch dies in Artikel 87 Absatz 2 Buchstabe a) explizit vorgesehen ist: Die Gemeinschaft kennt daher — anders als ihre Mitgliedstaaten — keine Bereichsausnahmen vom Kartellverbot.

### **III. Die Einheitliche Europäische Akte**

Berücksichtigt man die überragende Rolle, die der Gerichtshof in den ersten Jahrzehnten seit Gründung der EG gespielt hat, dann wird man die Stärkung der marktwirtschaftlichen Komponente des EWG-Vertrags vor allem der Stärke der sogenannten negativen Integration und der Schwäche des politischen Entscheidungsprozesses zuschreiben mögen. Seit den Reformen der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) wird sich eine solche Charakterisierung kaum mehr aufrechterhalten lassen, da sich der Rat durch die Einführung des Mehrheitsprinzips zu einem ungewöhnlich effizienten Rechtsetzungsorgan gemausert hat. Aber diese Entwicklung ist auf die Regeln zur Schaffung des Binnenmarktes beschränkt geblieben. Außerdem hat der Rat in weitem Umfang den Rückgriff auf das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung, d. h. das Ursprungslandprinzip, anerkannt. Das Wettbewerbsprinzip ist dadurch neuerlich verstärkt worden.

Die Einheitliche Europäische Akte hat allerdings neben den Reformen zum Binnenmarkt erstmals Vorschriften über den wirtschaftlichen und sozialen Zu-

sammenhalt, den Umweltschutz und — im Zusammenhang mit der Industriepolitik besonders wichtig — die Forschung und technologische Entwicklung in den EWG-Vertrag eingefügt. In Artikel 130 f heißt es seit 1987: „Die Gemeinschaft setzt sich zum Ziel, die wissenschaftlichen und technischen Grundlagen der europäischen Industrie zu stärken und die *Entwicklung ihrer internationalen Wettbewerbspolitik zu fördern*“. Es ist sicher nicht gerechtfertigt, aus dieser Vorschrift den Schluß zu ziehen, damit sei eine gemeinsame europäische Industriepolitik Vertragsbestandteil geworden<sup>3</sup>. Aber es ist noch weniger berechtigt, den neuen Titel VI und seinen Grundsatzartikel 130 f völlig zu übersehen und ihn erstmals dem Maastrichter Vertrag zuzuschreiben<sup>4</sup>.

#### IV. Der Maastrichter Vertrag

Der Maastrichter Vertrag geht zweifellos weiter, wenn er in seinem neuen Artikel 130 bestimmt:

- „1. Die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten sorgen dafür, daß die notwendigen Voraussetzungen für die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie der Gemeinschaft gewährleistet sind.

Zu diesem Zweck zielt ihre Tätigkeit entsprechend einem System offener und wettbewerbsorientierter Märkte auf folgendes ab:

- Erleichterung der Anpassung der Industrie an die strukturellen Veränderungen;
  - Förderung eines für die Initiative und Weiterentwicklung der Unternehmen in der gesamten Gemeinschaft, insbesondere der kleinen und mittleren Unternehmen, günstigen Umfelds;
  - Förderung eines für die Zusammenarbeit zwischen Unternehmen günstigen Umfelds;
  - Förderung einer besseren Nutzung des industriellen Potentials der Politik in den Bereichen Innovation, Forschung und technologische Entwicklung.
2. Die Mitgliedstaaten konsultieren einander in Verbindung mit der Kommission und koordinieren, soweit erforderlich, ihre Maßnahmen. Die Kommission kann alle Initiativen ergreifen, die dieser Koordinierung förderlich sind.
  3. Die Gemeinschaft trägt durch die Politik und die Maßnahmen, die sie aufgrund anderer Bestimmungen dieses Vertrages durchführt, zur Erreichung der Ziele des Absatzes 1 bei. Der Rat kann auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des europäischen Parlaments und des Wirtschafts- und Sozialausschusses einstimmig spezifische Maßnahmen zur Unterstützung der in den Mitgliedstaaten durchgeführten Maßnahmen im Hinblick auf die Verwirklichung der Ziele des Absatzes 1 beschließen.

---

<sup>3</sup> So R. Hellmann, Stichwort Gemeinsame Industriepolitik, in: von der Groeben / Thiesing / Ehlermann, Kommentar zum EWG-Vertrag, 4. Aufl., Baden-Baden 1991, Rdnr. 1.

<sup>4</sup> So E.-J. Mestmäcker, Widersprüchlich, verwirrend und gefährlich, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 10. 10. 1992, S. 15.

Dieser Titel bietet keine Grundlage dafür, daß die Gemeinschaft irgendeine Maßnahme einführt, die zu Wettbewerbsverzerrungen führen könnte.“

Hinzu kommt eine Ergänzung des Artikels 3 Buchstabe 1), nach dem die Tätigkeit der Gemeinschaft nunmehr auch „die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Industrie der Gemeinschaft“ umfaßt. Artikel 130 ist aber auch im Zusammenhang mit dem neuen Artikel 3 a zu sehen, nach dem die Wirtschaftspolitik der Gemeinschaft dem „Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb verpflichtet ist“ (Absatz 1) und diesen Grundsatz zu beachten hat (Absatz 2). Dementsprechend fordert der neue Artikel 102 a für die allgemeine Wirtschaftspolitik, daß die Gemeinschaft „im Einklang mit dem Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb“ handelt.

Vergleicht man den endgültigen Text des Artikels 130 mit dem ursprünglichen Vorschlag der französischen Regierung<sup>5</sup>, dann erkennt man, daß er in wichtigen Punkten abgeschwächt worden ist. Einerseits ist in den Zielkatalog der Absatz 1, der Hinweis auf ein für die Initiative und Weiterentwicklung der Unternehmen günstiges Umfeld, aufgenommen worden; die Parallele zum industrielpolitischen Grundsatzdokument der Kommission vom November 1990 ist unübersehbar. Andererseits ist der Hinweis auf den wirksamen Zugang zu den internationalen Märkten ebenso verschwunden wie die Liste der von der Gemeinschaft zu unternehmenden Aktionen, in der der Weltmarkt gleich zweimal erwähnt worden war.

Wichtiger ist zweifellos die Verpflichtung auf ein „System offener und wettbewerbsorientierter Märkte“, so daß nicht auf die allgemeinen Prinzipien des Artikels 3 a zurückgegriffen werden braucht.

Noch wichtiger ist die Einschränkung der der Gemeinschaft zugewiesenen Kompetenz in Absatz 3. Sie ist in zweifacher Hinsicht subsidiär: Zum einen deswegen, weil die Wettbewerbstätigkeit der Industrie der Gemeinschaft in erster Linie durch die Politik und Maßnahmen erreicht werden soll, die aufgrund anderer Vorschriften des Vertrags durchgeführt werden. Zum anderen, weil „spezifische Maßnahmen“ der Gemeinschaft nur „zur Unterstützung der in den Mitgliedstaaten durchgeführten Maßnahmen“ beschlossen werden dürfen. Darüber hinaus darf nach Artikel 130 keine Maßnahme eingeführt werden, „die zu Wettbewerbsverzerrungen führen könnte“. Schließlich verlangt Artikel 130 statt der von Frankreich vorgeschlagenen qualifizierten Mehrheit die Einstimmigkeit.

Die Monopolkommission hat in ihrem IX. Hauptgutachten darauf hingewiesen, daß sich das Einstimmigkeitserfordernis politisch „durch sogenannte Paketlösungen aushebeln“ lasse<sup>6</sup>. Es ist richtig, daß auch Einstimmigkeit keine Garantie

---

<sup>5</sup> Wiedergegeben bei W. Möschel, EG-Industriepolitik nach Maastricht, in: ORDO. Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Band 43 (1992), S. 415 ff., hier S. 417.

gegen politisch unerwünschte Beschlüsse ist: Die Aufnahme von Artikel 130 in den Maastrichter Vertrag ist dafür selbst ein illustratives Beispiel. Aber der neue Artikel 130 paart Einstimmigkeit mit auslegungsbedürftigen und vermutlich höchst kontroversen sachlichen Voraussetzungen, wie dem Verbot der wettbewerbsverzerrenden Maßnahmen: Sie können den widerstreitenden Ratsmitgliedern Gelegenheit zu endlosem juristischen „filibustering“ geben. (Der Begriff der „Wettbewerbsverzerrung“ wird im Deutschen bekanntlich bisher nur in den Artikeln 101 und 102 des EWG-Vertrags verwandt; die englische Parallele „distortion of competition“ kommt dagegen auch in Artikel 92 Absatz 1, d. h. dem Beihilfeverbot des EWG-Vertrages vor!) Außerdem wird die Hürde der Einstimmigkeit mit dem Beitritt neuer Mitgliedstaaten noch einmal höher.

Berücksichtigt man die Hindernisse, die bei einer Anwendung von Artikel 130 Absatz 3 zu überwinden sind, so liegt es nahe, eine größere Gefahr für das Wettbewerbsprinzip in der Zielbestimmung des neuen Artikels 130 Absatz 1 und im Einschub des neuen Buchstabens 1) in Artikel 3 zu sehen, der die „Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Gemeinschaft“ juristisch auf dieselbe Ebene hebt wie das traditionell in Artikel 3 Buchstabe f), nunmehr in Buchstabe g) genannte „System, das den Wettbewerb innerhalb des Binnenmarkts vor Verfälschungen schützt“. Zu Recht verweist die Monopolkommission auf den methodischen Aspekt der „Einheit der Gemeinschaftsrechtsordnung“<sup>7</sup>, der im übrigen in Artikel 130 Absatz 3 Satz 1 selbst ausformuliert worden ist. Das Ziel des Artikels 130 Absatz 1 ist daher bei der Wahrnehmung anderer Kompetenznormen des Vertrags mitzubeachten. Aber — und daran muß immer wieder erinnert werden — das Ziel der Wettbewerbsfähigkeit der Industrie der Gemeinschaft ist „entsprechend einem System offener und wettbewerbsorientierter Märkte“ zu verfolgen oder, um die Terminologie des Artikels 3 a zu gebrauchen, „unter Beachtung des Grundsatzes einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb“.

Die Bundesregierung hat daher recht, wenn sie in ihrer Stellungnahme zum IX. Hauptgutachten die Auffassung vertritt, „daß mit der Einführung des industrielpolitischen Artikels 130 EWGV eine Umwertung des Vertragssystems zu Lasten des Wettbewerbsprinzips nicht verbunden ist“<sup>8</sup>.

Man mag mit der Monopolkommission die Einführung des neuen Artikels 130 bedauern. (Auch die Bundesregierung äußert Verständnis für die Sorgen der Monopolkommission.) Ihre Anregung, bei der nächsten Revision der Verträge auf eine Streichung zu drängen<sup>9</sup>, wird indessen kaum Erfolg haben. Denn die Aufnahme einer ausdrücklichen industrielpolitischen Zuständigkeit in den Kom-

<sup>6</sup> Monopolkommission, Hauptgutachten 1990/1991, Wettbewerbspolitik oder Industriepolitik, Baden-Baden 1992, Rdnr. 27.

<sup>7</sup> Siehe Fußnote 6, Rdnr. 27.

<sup>8</sup> Bundestagsdrucksache 12/3031 vom 30. 6. 1992.

<sup>9</sup> Siehe Fußnote 6, Rdnr. 24.

petenzkatalog der Gemeinschaft ist zumindest aus zwei Gründen verständlich, auch wenn sie aus dem Gesichtspunkt der Verteidigung des Wettbewerbsprinzips gefährlich erscheint. Beide Gründe hängen eng miteinander zusammen.

Der erste ergibt sich aus dem schrumpfenden Handlungsspielraum der Mitgliedstaaten zur Gestaltung einer eigenen Industriepolitik. Auf die zunehmend marktwirtschaftliche Ausrichtung des EWG-Vertrags (des Primärrechts) ist schon oben hingewiesen worden. Die vom Rat erlassenen Rechtsakte zur Verwirklichung des Binnenmarktprogramms (das Sekundärrecht) haben den industriepolitischen Aktionsradius der Mitgliedstaaten noch weiter verringert. Die Fähigkeit zur Industriepolitik muß daher auf die Gemeinschaft verlagert werden, wenn sie nicht weitgehend verloren gehen soll.

Der zweite Grund für die Schaffung einer eigenständigen industriepolitischen Zuständigkeit der Gemeinschaft ergibt sich aus der Entwicklung zur Wirtschaftsunion. Solange der Gemeinschaft eine allgemeine Kompetenz zur Einwirkung auf die Wirtschaftspolitik fehlte, lag es nahe, ihr auch eine besondere Zuständigkeit für die Industriepolitik vorzuenthalten. Wird ihr dagegen eine (Mit-)Verantwortung für die Wirtschaftspolitik zugewiesen, ist es logisch, das gleiche bei der Industriepolitik zu tun, es sei denn, man ist bereit, auf Industriepolitik als besonderes politisches Anliegen zu verzichten. Ein solcher Verzicht ist aber aus der Sicht mehrerer Mitgliedstaaten, insbesondere Frankreichs, nicht hinnehmbar. Denn der Begriff „Industriepolitik“ ist — wie bereits eingangs erwähnt — in weiten Teilen der Gemeinschaft nicht negativ, sondern positiv besetzt.

Ähnlich wie der ursprüngliche Text von 1957 spiegelt daher der EWG-Vertrag in der Fassung des Maastrichter Vertrags die unterschiedlichen wirtschaftspolitischen Interessen und Konzeptionen der Mitgliedstaaten wider. Es ist ein Kompromiß, der von den Partnern unterschiedlich interpretiert werden wird. Die einen werden sich auf die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Industrie der Gemeinschaft berufen, die anderen auf den Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb. Die Synthese ist der Politik überlassen, so wie dies in allen Mitgliedstaaten üblich ist. Der wirtschaftspolitische Teil des Maastrichter Vertrags bleibt damit offener als seine währungspolitische Komponente. Für einen Text, der einer „Verfassung“ entspricht, ist dies nicht überraschend, sondern normal. Überraschend, abnormal und vermutlich sogar gefährlich wäre die andere Lösung, nämlich das Festschreiben einer bestimmten Wirtschaftsordnung. Denn es wäre illusionär anzunehmen, daß sie in der politischen Realität Bestand haben könnte.

## V. Die Brüsseler Praxis: Verantwortung für Schlüsselindustrien und Sorgenkinder

Läßt man die 40 Jahre der Geschichte der EG Revue passieren, so fällt auf, daß sie mit zwei „strategischen“ Industriezweigen beginnt. Kohle und Stahl sind

8 Schriften d. Vereins f. Socialpolitik 231

aus der Sicht der frühen 50er Jahre Schlüssel- und Zukunftsindustrien, von denen wirtschaftlicher Wohlstand und militärische Sicherheit entscheidend abhingen.

Das gleiche gilt für den Euratom-Vertrag, der bei seiner Aushandlung von vielen für wichtiger als der EWG-Vertrag gehalten wurde: Die Kernenergie wird — ausweislich der Präambel — für „eine unentbehrliche Hilfsquelle für die Entwicklung und Belebung der Wirtschaft“ gehalten, für die „nur ein gemeinsames Vorgehen, ohne Verzug unternommen, Aussicht bietet, die Leistungen zu verwirklichen, die der schöpferischen Kraft (der Mitgliedstaaten) entsprechen“ und für die „die Voraussetzungen für die Entwicklung einer mächtigen Kernindustrie (geschaffen werden sollen), welche die Energieerzeugung erweitert, die Technik modernisiert und auf zahlreichen anderen Gebieten zum Wohlstand“ beiträgt.

Der EWG-Vertrag sieht dagegen sektorelle („gemeinsame“) Politiken nur für die Problemkinder Landwirtschaft und Verkehr vor; alle anderen Bereiche unterliegen seit 1958 den Wettbewerbsvorschriften uneingeschränkt. Besondere sektorale Verantwortung hat die Gemeinschaft später zunächst für weitere Problemkinder übernommen. Die Entwicklung beginnt in den 70er Jahren mit Textilien und Chemiefasern. Hinzu gesellt sich Anfang der 80er Jahre der Schiffbau und am Ende desselben Jahrzehnts die Automobilindustrie.

Besonderes Kennzeichen für eine spezielle sektorale Verantwortung sind — auf den ersten Blick überraschend — schärfere Beihilfenvorschriften, um die Schaffung von Überkapazitäten zu vermeiden. Hinzu kommen besondere handelspolitische Abmachungen wie das Multifaserabkommen und das Selbstbeschränkungsabkommen über die Ausfuhr japanischer Automobile in die Gemeinschaft.

Höhepunkt sektorialer Industriepolitik und gleichzeitig abschreckendes Beispiel bildet die im EGKS-Vertrag verwurzelte Stahlpolitik der 80er Jahre mit ihrem dirigistischen Quotenregime. Mit ihr ist allerdings auch der Höhepunkt interventionistischer Politik zugunsten notleidender Branchen überschritten. Stahl wird schrittweise in den Wettbewerb entlassen. Das Schutzniveau im Textilbereich und im Schiffbau wird graduell verringert. Die von der Gemeinschaft über die Strukturfonds gewährte Hilfe ist regionalpolitisch (Hilfe für die von der Strukturkrise besonders betroffenen Regionen) und nicht industrielpolitisch (Hilfe für die zu restrukturierenden Unternehmen) ausgerichtet.

Der Abbau von schützenden und stützenden Maßnahmen für notleidende Branchen ist selbstverständlich nicht allein geänderten (industrie-)politischen Überzeugungen zuzuschreiben. Die erfolgreiche Umstrukturierung der betroffenen Sektoren und die verbesserte wirtschaftliche Lage sind sicherlich mindestens ebenso wichtig gewesen. Aber daß ökonomische Faktoren allein zur Erklärung nicht ausreichen, läßt sich an der Reaktion der Gemeinschaft auf die jüngste Stahlkrise ablesen. Es ist communis opinio, daß der Einhaltung des Subventionskodex essentielle Bedeutung zukommt; mit dem Kodex unvereinbare Subventio-

nen müssen durch Kapazitätskürzungen ausgeglichen werden. Darüber hinaus ist die Verringerung überschüssiger Kapazität eine Sache der Industrie und nicht der Politik; die Kommission ist bereit, Absprachen zwischen Unternehmen zur Kapazitätsreduzierung zu genehmigen, nicht dagegen ein darüber hinausgehendes Krisenkartell, das sich auf Mengen oder Preise erstreckt. Die Kommission ist ebenfalls bereit, den Unternehmen bei der Finanzierung der Kosten der Stilllegung zu helfen. Die Bereitschaft zur Kapazitätsreduzierung hat am Anfang des zeitlich eng begrenzten Restrukturierungsprozesses zu stehen. Nur unter dieser Voraussetzung ist die Kommission gewillt, den Prozeß durch einen angemessenen Auenschutz — vor allem gegenüber Einfuhren aus Mittel- und Osteuropa — und Orientierungshilfe für das Verhalten der Unternehmen auf dem Binnenmarkt zu unterstützen.

Die Unterschiede zu der Politik der 80er Jahre sind frappierend. Zwar ist die Gemeinschaft bereit, der Stahlindustrie bei der Umstrukturierung in besonderer Weise zu helfen; dies erklärt sich aus der besonderen Verantwortung, die sie nach dem EGKS-Vertrag bis zum Jahre 2002 für die Stahlindustrie trägt. Aber innerhalb der neuen Restrukturierungspolitik sind die protektionistisch-interventionistischen Elemente wesentlich schwächer, die wettbewerbliche Komponente dagegen erheblich stärker als in den 80er Jahren, obwohl die jüngste Stahlkrise schwerer als die vorangehende ist.

## VI. Zunehmende Beschäftigung mit Zukunftsindustrien

Bemerkenswert für die Entwicklung der letzten 10 Jahre ist jedoch nicht nur der Rückgang sektorieller Industriepolitik für notleidende Branchen, sondern auch — und vielleicht sogar in erster Linie — die Beschäftigung der Gemeinschaft mit Zukunftsindustrien. Bis zur Mitte der 80er Jahre galt die Gemeinschaft offenbar nur als geeigneter Rahmen zur Lösung der Umstrukturierungsprobleme der „sunset industries“. Die Verantwortung für die Entwicklung und Förderung von „sunrise industries“ blieb dagegen allein bei den Mitgliedstaaten. Mit dem ersten ESPRIT-Programm beginnt sich diese Verantwortung — jedenfalls teilweise — auf die Gemeinschaft zu verlagern. Den Anfang macht die Forschungsförderung; das Binnenmarktpogramm zieht weitere Verantwortlichkeiten nach sich. Die Industriepolitik der Gemeinschaft bekommt dadurch einen völlig neuen Akzent; sie wird gleichzeitig kontrovers. Denn über die Notwendigkeit des Abförderungsprozesses der Umstrukturierung notleidender Branchen ist leichter politischer Konsens zu erzielen als über Sinn und Nutzen der Förderung von Zukunftsindustrien: Das volontaristische Element der Industriepolitik für „sunrise industries“ ist sehr viel größer als das der Hilfe für die „sunset industries“.

Die Ursachen für die schrittweise Verlagerung der Verantwortung liegen sowohl außerhalb wie innerhalb der Gemeinschaft.

8\*

Die wachsende Verflechtung auf dem Weltmarkt, der verschärzte Wettbewerb (vor allem aus Südostasien), das Zurückfallen der Unternehmen der Gemeinschaft (insbesondere gegenüber der japanischen Konkurrenz), das SDI-Programm der USA veranlassen zu einer Bündelung der Kräfte, zunächst im Bereich der Forschung. Daß gerade diese Gemeinschaftsaktivität in der Einheitlichen Europäischen Akte konsolidiert wird, ist nicht überraschend: Für sie gab es 1985 einen schnellen und umfassenden Konsens.

Auch das Binnenmarktpogramm intensiviert den Wettbewerb zwischen den Unternehmen der Gemeinschaft. Viel wichtiger ist jedoch ein Aspekt, der schon früher erwähnt worden ist: Das Binnenmarktpogramm führt zum Verlust nationaler Handlungsspielräume für eine eigenständige einzelstaatliche Industriepolitik. Denn traditionell wichtige Instrumente der Industriepolitik werden entweder total vergemeinschaftet oder einer Gemeinschaftsdisziplin unterworfen, die eine am nationalen Interesse ausgerichtete Politik nicht mehr zuläßt. Total vergemeinschaftet wird die gemeinsame Handelspolitik (daher das Problem der Einfuhr japanischer Automobile, für die es bis vor kurzem eine gemeinsame Handelspolitik noch nicht gab). Einer gemeinsamen Disziplin unterworfen werden die öffentlichen Ausschreibungen (deren industriepolitische Bedeutung sich am Streit um die Gemeinschaftspräferenz für Ausrüstungsgüter im Telekommunikationsbereich ablesen läßt).

Auch wenn die rechtlichen Verpflichtungen zunächst nicht überall voll respektiert werden, so wird der verschärzte Wettbewerb auf die Dauer zu einem veränderten Verhalten zwingen, vor allem dort, wo Monopolunternehmen auf vom Staat verliehene Ausschließlichkeitsrechte im Rahmen des Binnenmarktpogramms aufgeben müssen (siehe z. B. die Liberalisierung der Telekommunikationsdienstleistungen). Hinzu kommt die Vereinheitlichung der Industrienormen durch europäische Normierungsinstitute (CEN, CENELEC und ETSI).

Schließlich ist zu erinnern an die verschärzte Beihilfenkontrolle, vor allem gegenüber öffentlichen Unternehmen, die — insbesondere in Frankreich — traditionell als Instrument aktiver Industriepolitik betrachtet worden sind, sich aber nunmehr ohne versteckte staatliche Sonderstützung im Wettbewerb zu bewähren haben. All dies motiviert und erklärt den seit Mitte der 80er Jahre wachsenden Druck auf die Gemeinschaft, auch für Zukunftsindustrien industriepolitisch tätig zu werden. Der bisherige Kulminationspunkt dieses Prozesses ist Artikel 130 in der Fassung des Maastrichter Vertrags.

Daß das Binnenmarktpogramm trotz aller Gefahren, die von den vermeintlichen industriepolitischen Neigungen der Gemeinschaft ausgehen, insgesamt zu einer Intensivierung des Wettbewerbs auch in Deutschland geführt hat, kann ernstlich kaum bestritten werden. Zum Beweis genügt es, auf die Öffnung der intensiv reglementierten Dienstleistungsmärkte (beispielsweise der Banken, Versicherungen und sonstiger Finanzinstitute sowie im Bereich des Verkehrs) und auf den Prozeß der Demonopolisierung (z. B. bei Telekommunikation und Post

sowie bei Gas und Elektrizität) hinzuweisen<sup>10</sup>. Der Prozeß des Abbaus staatlich verliehener Ausschließlichkeitsrechte im Dienstleistungsbereich hat erst vor wenigen Jahren begonnen. Seine Auswirkungen auf die unmittelbar betroffenen Unternehmen, auf Zulieferer und Kunden, ja auf die gesamte Volkswirtschaft, können kaum hoch genug eingeschätzt werden. Auch dies ist — auf mehr Wettbewerb gerichtete — Industriepolitik, die allerdings, weil traditionell unter anderem Namen firmierend, als solche nicht immer erkannt wird.

Gibt es eine industriepolitische Globalkonzeption der Gemeinschaft oder wird ihr Verhalten rein opportunistisch von der Tagespolitik und dem Druck des politisch Stärkeren bestimmt? Für die Kommission (der wegen ihres Vorschlagsrechts und ihrer wettbewerbsrechtlichen Verantwortlichkeiten eine Schlüsselrolle zukommt) ist diese Frage klar zu beantworten. Die Kommission hat sich mit ihrem Grundsatzdokument „Industriepolitik in einem neuen und wettbewerbsorientierten Umfeld“ vom Oktober 1990<sup>11</sup> auf ein umfassendes Konzept festgelegt, das sich wegen seiner starken Betonung horizontaler, am Wettbewerbsprinzip orientierter Maßnahmen und seiner Absage an sektorelle, interventionistisch-protektionistische Eingriffe entschieden von der Praktik der Vergangenheit distanziert.

Das neue industriepolitische Konzept läßt sich nach Ansicht der Kommission durch drei Grundsätze charakterisieren:

1. Die Erhaltung günstiger Rahmenbedingungen für die Unternehmen, wobei hervorgehoben wird, daß Initiative und Verantwortung für die strukturelle Anpassung in erster Linie bei den Unternehmen selbst liegt;
2. ein positives Konzept der industriellen Anpassung, d. h. eine Entscheidung gegen defensive protektionistische Strategien der öffentlichen Hand und
3. die Beibehaltung offener Märkte innerhalb und außerhalb der Gemeinschaft.

Zur Erleichterung und Begleitung der strukturellen Anpassung sind nach Auffassung der Kommission Voraussetzungen, Katalysatoren und Akzeleration notwendig.

Zu den Voraussetzungen gehören:

1. als zentrale Aufgabe die Erhaltung eines wettbewerbsorientierten Umfelds (durch gemeinschaftliche Konzentrations- und Beihilfenkontrolle);
2. die Erhaltung stabiler wirtschaftlicher Rahmenbedingungen;
3. die Sicherstellung eines hohen Bildungsniveaus;

---

<sup>10</sup> Siehe z. B. O. Schlecht, Entscheidungslinien der deutschen Wettbewerbspolitik, in: ORDO. Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Band 43 (1992), S. 319 ff., hier S. 326.

<sup>11</sup> Dokument KOM (90) 556 endg. vom 16. 11. 1990.

4. die Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts und
5. die Verwirklichung eines hohen Umweltschutzniveaus.

Katalysatoren des strukturellen Anpassungsprozesses sind zum einen der Binnenmarkt (mit einheitlichen Normen, der Liberalisierung des öffentlichen Auftragswesens, der Abschaffung nationaler Einfuhrquoten, gemeinschaftlichem Unternehmensrecht und gesamteuropäischen Netzen) und zum anderen eine offene Handelspolitik.

Beschleunigt wird der strukturelle Anpassungsprozeß durch

1. die Förderung der technologischen Kapazität der Gemeinschaft (durch ein Bündel kohärenter Maßnahmen zur vermehrten und stärker kooperativen wettbewerblichen Forschung; einen rascheren Informationstransfer von der Grundlagenforschung bis zur industriellen Auswertung und die Stimulierung positiver Nachfragewirkung durch hohe Normenstandards, fortgeschrittene transeuropäische Netze und für modernste Technologien aufgeschlossene öffentliche Aufträge);
2. eine dynamische Politik gegenüber kleinen und mittleren Unternehmen;
3. Umschulung und Weiterbildung und
4. die Entwicklung der Dienstleistungen für Unternehmen.

Zu den industriepolitischen Bemühungen der Gemeinschaft in der Vergangenheit heißt es: „Die Erfahrungen der 70er und 80er Jahre (haben) gezeigt, daß interventionistische sektorale Politiken kein wirksames Instrument zur Förderung der strukturellen Anpassung sind. Sie haben bei dem Versuch, die Industrie wettbewerbsfähig zu machen, versagt, indem sie die Durchführung der notwendigen Anpassungen verzögerten und zu einer Ressourcenfehlallokation und zu zusätzlichen Problemen des Haushaltsungleichgewichts führten . . .“

Ein klareres Verdikt über die Fehler der Vergangenheit ist kaum möglich.

Die Schlußfolgerungen der Kommission für den Rat entsprechen den vorangehenden Überlegungen. Neben den bereits erwähnten Vorschlägen zum besseren Funktionieren des Binnenmarkts und der Schaffung eines günstigen wirtschaftlichen Umfelds für Privatinitalie und Investitionen in der Gemeinschaft ist im Abschnitt „Funktionieren der internationalen Märkte“ vor allem die Betonung bemerkenswert, daß Gemeinschaft und Mitgliedstaaten sich „auf der Grundlage des Prinzips gleicher Rechte und Pflichten dafür einsetzen, daß die Märkte ihrer Konkurrenten ebenso offen sind wie ihr eigener Markt“. Neben Binnenmarkt und günstigem wirtschaftlichen Umfeld für Privatinitalie und Investitionen (vor allem durch Förderung von kleinen und mittleren Unternehmen, Forschung und Entwicklung, Aus- und Fortbildung) wird gerade dieser Gesichtspunkt in den jüngsten Initiativen der Kommission und den dazu ergangenen Entschließungen des Rates immer wieder hervorgehoben<sup>12</sup>.

So überraschend die marktwirtschaftliche Ausrichtung des Grundsatzdokuments der Kommission für den kritischen Beobachter der Brüsseler Szene auch sein mag, so verblüfft wird er erst recht zur Kenntnis genommen haben, daß der Rat ihm wenige Wochen später auf seiner Sitzung vom 26. November 1990 ausdrücklich zugestimmt hat<sup>13</sup>. Bisher ist er von dieser Position nicht abgerückt. Man kann daher tatsächlich von einer industrie politischen Globalkonzeption der Gemeinschaft sprechen.

Dieses industrie politische Konzept spiegelt sich ganz offensichtlich im neuen Artikel 130, insbesondere in dessen Absatz 1 Unterabsatz 2 wider. Der Hinweis auf das „System offener und wettbewerbsorientierter Märkte“ und die vier Zielrichtungen, nämlich die

- „— Erleichterung der Anpassung an die strukturellen Veränderungen;
  - Förderung eines für die Initiative und Weiterentwicklung der Unternehmen in der ganzen Gemeinschaft, insbesondere der kleinen und mittleren Unternehmen günstigen Umfelds;
  - Förderung einer besseren Nutzung des industriellen Potentials der Politik in den Bereichen Innovation, Forschung und technologische Entwicklung“
- sind offensichtlich dem vom Rat im November 1990 gebilligten Grundsatzdokument der Kommission entlehnt.

## VII. Die Folgebeschlüsse für einzelne Sektoren

Im Laufe der Jahre 1991 und 1992 legt die Kommission eine Reihe von Einzeldokumenten vor, die sich mit der Lage und den Ansichten einzelner industrieller Sektoren befassen. Nacheinander analysiert die Kommission

1. die Elektronik- und Informatikindustrie<sup>14</sup>;
2. die Biotechnologie<sup>15</sup>;
3. die maritimen Industrien<sup>16</sup>;
4. die Textil- und Bekleidungsindustrie<sup>17</sup>;
5. die Luftfahrtindustrie<sup>18</sup>;

---

<sup>12</sup> Zum Vorangehenden siehe auch C.-P. Frees, Das neue industrie politische Konzept der Europäischen Gemeinschaft, in: Europarecht, 26. Jg. 1991, S. 281 ff.

<sup>13</sup> Siehe Pressemitteilung 10159/90 (Presse 198) über die 1450. Tagung des Rates — Industrie — am 26. 11. 1990.

<sup>14</sup> Dokument SEK (91) 565 endg. vom 3. 4. 1991.

<sup>15</sup> Dokument SEK (91) 629 endg. vom 19. 4. 1991.

<sup>16</sup> Dokument KOM (91) 335 endg. vom 30. 9. 1991.

<sup>17</sup> Dokument KOM (91) 399 endg. vom 25. 10. 1991.

<sup>18</sup> Dokument KOM (92) 164 endg. vom 29. 4. 1992.

6. die Automobilindustrie<sup>19</sup>;
7. die Telekommunikationsgeräteindustrie<sup>20</sup>;
8. die Raumfahrt<sup>21</sup> und
9. die nicht energetische mineralgewinnende Industrie<sup>22</sup>.

Das Ende 1992 verabschiedete Dokument über industrielle Wettbewerbsfähigkeit und Umweltschutz<sup>23</sup> trägt dagegen wieder sektorübergreifenden Charakter.

Auf den ersten Blick scheint diese Aktivität dem horizontalen Ansatz des Globalkonzepts vom Herbst 1990 zu widersprechen. Bei genauerer Betrachtungsweise wird man indessen feststellen, daß die Grundlinien des Globalkonzepts eingehalten worden sind.

Bemerkenswert ist wiederum die starke Betonung des Binnenmarkts und des Wettbewerbs — allerdings auch der fairen Wettbewerbsbedingungen außerhalb der Gemeinschaft (bei deren Herstellung und Wahrung dem Wettbewerbsrecht eine neue und ungewohnte Bedeutung zukommt) —, der Heraushebung von Forschung und Entwicklung sowie von Aus- und Fortbildung und des weitgehenden Verzichts auf sektorspezifische Maßnahmen.

Dieses Ergebnis ist allerdings keineswegs selbstverständlich. Insbesondere das erste der genannten Einzeldokumente, die von der Generaldirektion XIII vorbereitete Analyse der Elektronik- und Informatikindustrie, hätte durchaus anders als ihre Endfassung aussehen können. Der Entwurf war monatelang heftig umstritten. Die definitive Version liegt dagegen klar auf der Linie der Grundsatzposition der Kommission vom Oktober 1990 — ebenso wie auch die mehr als ein Jahr später verabschiedete Mitteilung über die Telekommunikationsgeräteindustrie.

Die Kritiker der Kommission werden auf den Widerspruch zwischen dem Globalkonzept der Kommission und dem mit Japan ausgehandelten Selbstbeschränkungsabkommen über die Einfuhr von Automobilen verweisen. Von einem Widerspruch kann man allerdings nur reden, wenn man vergißt, daß es eine gemeinschaftliche Außenhandelspolitik für Automobile bis zum Abschluß dieses Abkommens nicht gegeben hat, daß es sich daher um nichts anderes als eine Übergangsmaßnahme zur Schaffung des Binnenmarkts für Automobile handelt und daß die Gemeinschaft ohne Übergangsmaßnahmen nicht leben kann.

Mit größerer Berechtigung könnte die Kritik auf die Bemühungen der Gemeinschaft um das hochauflösende Fernsehen verweisen: Dabei handelt es sich in der Tat um eine sektorell konzipierte Industriepolitik. Sie illustriert allerdings

<sup>19</sup> Dokument KOM (92) 166 endg. vom 8. 5. 1992.

<sup>20</sup> Dokument SEK (92) 1049 endg. vom 15. 7. 1992.

<sup>21</sup> Dokument KOM (92) 360 endg. vom 23. 9. 1992.

<sup>22</sup> Dokument SEK (92) 1884 endg. vom 11. 11. 1992.

<sup>23</sup> Dokument SEK (92) 1986 endg. vom 4. 11. 1992.

auch die enormen Schwierigkeiten und Risiken, vor denen Beamte und Politiker stehen, wenn sie über die Zukunft von Hochtechnologien urteilen und entscheiden wollen. Ich jedenfalls zähle mich zu der Gruppe derer, die den Prozeß des „picking the winners“ grundsätzlich ablehnen.

### VIII. Die Einfallstore sektoriel ausgerichteter Industriepolitik

Die beiden zuletzt genannten Beispiele zeigen die Wege auf, durch die eine sektoriel orientierte, mehr oder weniger protektionistisch-interventionistische Industriepolitik in den Alltag der Gemeinschaft zurückkommen kann.

Der kürzeste Weg ist offensichtlich der der gemeinsamen Handelspolitik. Er ist gleichzeitig der am wenigsten wahrscheinliche, auch wenn die neue französische Regierung gerade in diesem Bereich „voluntaristischer“ als ihre Vorgängerinnen zu sein scheint. Die Gemeinschaft hat ein vitales Interesse daran, das multilaterale Welthandelssystem der GATT aufrechtzuerhalten und dynamisch fortzuentwickeln. Schon allein wegen der Prinzipien, die ihr eigenes, internes Funktionieren garantieren, muß sie auf die Einhaltung bestehender und die Schaffung neuer internationaler Regeln drängen. Sie sollte ein Vorkämpfer einer offenen, wettbewerblich ausgerichteten, rechtlich verbindlichen Weltwirtschaftsordnung sein. Die Öffnung fremder Märkte paßt in dieses Konzept, nicht dagegen die Erschwerung des Zugangs zum eigenen Markt.

Sektorielle Industriepolitik läßt sich auch mit all den übrigen Vorschriften treiben, die den Binnenmarkt regeln. Der Normierung kommt dabei eine wichtige Rolle zu. Mit Recht widmet ihr die Monopolkommission in ihrem IX. Hauptgutachten ein besonderes Kapitel neben der strategischen Handelspolitik<sup>24</sup>. Die gegenwärtigen Meinungsverschiedenheiten zwischen Telekommunikationsgeräteherstellern über die Statuten von ETSI illustrieren die Interessengegensätze, die gerade bei der Schaffung neuer Normen auszugleichen sind.

Zu den Vorzugsinstrumenten sektoriel er Industriepolitik gehört selbstverständlich die finanzielle Förderung und Stützung. Der Gemeinschaft kommt dabei eine doppelte Verantwortung zu: zum einen in der Kontrolle mitgliedstaatlicher Beihilfen, zum anderen in der Verwendung der eigenen Finanzmittel.

Auf die in den letzten Jahren ständig strikter werdende Beihilfenkontrolle durch die Kommission ist bereits mehrfach hingewiesen worden. Sie richtet sich insbesondere gegen allgemeine oder spezielle Investitionsbeihilfen (soweit diese nicht durch regionalpolitische Erwägungen erlaubt sind); einer besonders strengen Kontrolle werden Rettungs- und Restrukturierungsbeihilfen unterzogen. Öffentliche Unternehmen werden dabei nicht anders behandelt als private. Dagegen erlaubt die Kommission — in bestimmten Grenzen — Beihilfen für die Forschung

---

<sup>24</sup> Siehe Fußnote 6, Rdnr. 149 ff. und 811 ff.

und Entwicklung; der Förderung marktferner Grundlagenforschung steht sie grundsätzlich aufgeschlossener gegenüber als der marktnäheren angewandten Forschung und Entwicklung.

Eigene Finanzquellen zur Unterstützung von Investitionen stehen der Gemeinschaft grundsätzlich nicht zur Verfügung. Eine Ausnahme bilden die regionalpolitisch ausgerichteten Mittel des Strukturfonds und die Mittel, die zur Hilfe beim Aufbau transeuropäischer Netze bestimmt sind. Der Auftrag zum Auf- und Ausbau transeuropäischer Netze in den Bereichen der Verkehrs-, Telekommunikations- und Energieinfrastruktur findet sich bekanntlich erstmals im Maastrichter Vertrag. Auch er ist ausdrücklich in den „Rahmen eines Systems offener und wettbewerbsorientierter Märkte“ gestellt worden (siehe die neuen Artikel 129 b bis d).

Die Gemeinschaft verfügt dagegen zunehmend über finanzielle Mittel zur Förderung von Forschung und Entwicklung. Es ist offensichtlich, daß diese Mittel in den Dienst einer sektoruell orientierten Industriepolitik gestellt werden können, wenn sie gezielt und marktnah eingesetzt werden. Ob dies von all den Kritikern gewünscht wird, die der gemeinschaftlichen Forschungsförderung mangelnde Effizienz vorwerfen und die daher nach Konzentration der Mittel und größerer Marktnähe verlangen, ist zu bezweifeln. Die Lösung des Dilemmas liegt in der stärkeren Unterstützung zwar marktnäherer, aber dennoch „generischer“ Forschung, so wie es die Kommission in ihrem Entwurf eines 4. gemeinschaftlichen Rahmenprogramms<sup>25</sup> — der Vorgabe des Europäischen Rates von Edinburg entsprechend<sup>26</sup> — vorgeschlagen hat. Daß der Begriff „generisch“ verschiedene Interpretationen zuläßt, ist offensichtlich. Nichts deutet indessen darauf hin, daß er von der Kommission als Deckmantel für rein produkt- oder sektorbezogene Forschung benutzt worden ist.

Der mißtrauische Beobachter der Brüsseler Szene wird neben der gemeinschaftlichen Forschungsförderung auch die zukünftige Tätigkeit des Europäischen Sozialfonds im Auge behalten müssen. Artikel 123 in der Fassung des Maastrichter Vertrags erweitert nämlich seine Aufgaben durch die Einführung des Mandats, „die Anpassung an die industriellen Wandlungsprozesse und an Veränderungen der Produktionssysteme, insbesondere durch berufliche Bildung und Umschulung zu erleichtern“. Ebenso wie schon beim neuen Artikel 130 ist auch hier die Verbindung zum industrielpolitischen Globalkonzept der Kommission vom Oktober 1990 frappierend. In der Begründung des Vorschlags der Kommission zur Revision der Verordnungen über die Interventionen des Strukturfonds für die Jahre 1994-1999 heißt es dazu, die Interventionen des Europäischen

<sup>25</sup> Dokument KOM (93) 276 endg. vom 16. 6. 1993.

<sup>26</sup> Siehe die Schlußfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates vom 11. und 12. 12. 1992 in Edinburg, Teil C, Künftige Finanzierung der Gemeinschaft, Delors-Paket II.

Sozialfonds müßten „vor allem an zwei grundlegenden Problemen ansetzen. Hierzu gehört zum einen, die mittelfristig entstehende Erfordernisse des industriellen Wandels und der Einführung neuer Produktionssysteme im voraus zu berücksichtigen und die Durchführung geeigneter Ausbildungsmaßnahmen mit den Schwerpunkten Fortbildung und Umschulung sicherzustellen. Zum zweiten sind Maßnahmen zu treffen, um die Folgen des industriellen Wandels und der neuen Produktionssysteme für die Beschäftigungslage auf ein Minimum zu begrenzen und die Aussichten der Arbeitnehmer auf Weiterbeschäftigung oder eine andere Beschäftigung in diesem oder einem anderen Sektor zu verbessern. Die Verwirklichung dieser Ziele muß mit einer Vorwegnahme der Beschäftigungsprobleme einhergehen“<sup>27</sup>.

Der Vorschlag der Kommission äußert sich nicht näher zu der Frage, ob die neuen Interventionen des Sozialfonds sektorspezifisch eingesetzt werden sollen. Der eben zitierte Text deutet darauf hin („in diesem oder einem anderen Sektor“). Er spiegelt damit Positionen wider, die der Präsident der Kommission, Jacques Delors, vor allem in der Diskussion um die Zukunft der europäischen Automobilindustrie eingenommen hat. Im Zusammenhang mit dem beschäftigungspolitischen Grundsatzprogramm, das die Kommission zur Zeit im Auftrag des Europäischen Rates von Kopenhagen ausarbeitet<sup>28</sup>, wird dieser Aspekt vermutlich eine noch größere Bedeutung als schon bisher bekommen.

Auch die gemeinschaftliche Wettbewerbspolitik kann theoretisch zum Einfallsstor für sektorelle Industriepolitik werden. Sie verfügt bekanntlich in Artikel 85 Absatz 3 und Artikel 92 Absatz 3 EWG-Vertrag über nicht unerhebliche Ermessensspielräume, die vom Rat noch nicht einmal ausgeweitet zu werden brauchen. Ein Wechsel des gegenwärtigen Kurses ist indessen unwahrscheinlich. Zum Beleg genügt es, an die Schärfe zu erinnern, mit der die Kommission gegen die Subventionen im Stahlbereich vorgeht. Sie wird alle diejenigen verblüfft haben, die vom neuen Wettbewerbskommissar, Karel van Miert, eine grundsätzlich andere Politik als die seines Vorgängers, Sir Leon Brittan, erwartet hatten.

Anders als Artikel 85 Absatz 3 enthält dagegen die Fusionsverordnung keine Ermessensspielräume, die industrielpolitisch ausgenutzt werden können. Sie ist — unter anderem wegen des beharrlichen Verhandelns der deutschen Delegation im Rat — rein wettbewerblich orientiert und wird auch so von der Kommission angewandt. Gegenteilige Behauptungen in den deutschen Medien treffen — trotz der Prominenz ihrer Autoren<sup>29</sup> — nicht zu.

<sup>27</sup> Dokument KOM (93) 124 endg. vom 7. 4. 1993.

<sup>28</sup> Siehe die Schlußfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates vom 21. und 22. 6. 1993 in Kopenhagen.

<sup>29</sup> So z. B. O. Graf Lambsdorff, Delors wandelt auf falschen Pfaden, in: Frankfurter Allgemeinen Zeitung, 2. 7. 1993, S. 16.

## IX. Schlußbemerkung: Dialog und Transparenz

Die Monopolkommission hat in ihrem IX. Hauptgutachten die Art und Weise bedauert, wie der neue Artikel 130 des Maastrichter Vertrags zustande gekommen ist. Eine vorgängige öffentliche Diskussion habe es in der Bundesrepublik nicht gegeben. Die nachträgliche Zustimmung der Verfassungsorgane zu den Maastrichter Beschlüssen vermöge die demokratische Legitimation nicht voll zu verleihen<sup>30</sup>.

Demgegenüber betont das industriepolitische Globalkonzept der Kommission vom Oktober 1990 die Notwendigkeit, daß „vermehrte Konsultationen mit den Vertretern der Industrie erforderlich (sind), um den gemeinschaftlichen Konsens zu stärken und die europäischen Maßnahmen an den wirklichen Problemen auszurichten. Bei der Entwicklung von Politiken und bei der Festlegung von Orientierungslinien ist es besonders wichtig, daß die Vertreter der Industrie in einer möglichst frühen Phase umfassend konsultiert werden“<sup>31</sup>. Der für das Grundsatzdokument der Kommission in erster Linie verantwortliche Industriekommissar, Martin Bangemann, hat dementsprechend sein industriepolitisches Glaubensbekenntnis unter den Titel „Mut zum Dialog“ gestellt<sup>32</sup>. Die praktischen Erfahrungen der letzten Monate beweisen die Richtigkeit dieses Ansatzes. Die Vorschläge der Kommission zur Totalliberalisierung der Dienstleistungen im Bereich der Telekommunikation (d. h. die Abschaffung des Sprachtelefonmonopols)<sup>33</sup> wären vermutlich nie ohne die umfassenden Konsultationen zustande gekommen, die Anfang dieses Jahres mit allen Beteiligten (Regulatoren, Netzbetreibern, Konkurrenten, Lieferanten, Kunden und Gewerkschaftern) stattgefunden haben. In jedem Fall wären sie nicht so schnell und im wesentlichen unverändert vom Rat gebilligt worden<sup>34</sup>. Das Beispiel zeigt den Nutzen — ja die Unerlässlichkeit — des dialektischen Austausches divergierender Meinungen. Kaum irgendwo anders ist dies so wichtig wie beim kontroversen Thema „Industriepolitik“.

## Zusammenfassung der Diskussion

In der Diskussion wurde zunächst die Frage aufgeworfen, inwieweit der Artikel 130 EG-Vertrag interventionistisch interpretiert werden könne. Insbesondere wurde von Teilnehmern die Ansicht vertreten, daß durch die Einführung des Artikels 130, der maßgeblich durch eine Vorlage von Frau Cresson beeinflußt sei, die Wiederherstellung der ursprünglichen Situation zur Zeit der Gründung der EWG

<sup>30</sup> Siehe Fußnote 6, Rdnr. 28.

<sup>31</sup> Siehe Fußnote 11, S. 21.

<sup>32</sup> *M. Bangemann*, Mut zum Dialog, Wege zu einer europäischen Industriepolitik, München 1992.

<sup>33</sup> Dokument KOM (93) 159 endg. vom 28. 4. 1993.

<sup>34</sup> Entschließung des Rates vom 16. 6. 1993, noch nicht veröffentlicht.

erreicht werden solle. Die Römischen Verträge, die gewissermaßen unter dem Schleier der Ungewißheit abgeschlossen worden seien, seien durch den Europäischen Gerichtshof entgegen der Absicht mancher Gründungsmitglieder sehr liberal ausgelegt worden und mittels des Artikels 130 werde nun versucht, diese Entwicklung rückgängig zu machen. Die Spielregeln würden mit anderen Worten durch diejenigen geändert, die das Spiel verloren hätten.

Ehlermann führte die Zustimmung Bonns zum Artikel 130 darauf zurück, daß man Paris um anderer Dinge willen hätte entgegenkommen müssen. Entscheidend dafür, ob mit Hilfe des Artikels 130 eine europäische Industriepolitik durchgeführt werde, hänge davon ab, wie dieser Artikel durch Brüssel ausgelegt werde. Es sei die Aufgabe Bonns, dafür zu sorgen, daß dieses Instrument nicht exzessiv genutzt werde. Zudem werde die Bedeutung des Artikels 130 sehr stark durch die Aufnahme des Artikels 3 lit. l beschränkt, der den Artikel 3 lit. g des EG-Vertrages relativiere und wesentlich weitergehende interventionistische Maßnahmen erlaube.

Als weiterer Problemkreis wurden von den Teilnehmern die Selbstbeschränkungsabkommen mit Japan erkannt. Da der japanische Staat keine Exportquoten an japanische Unternehmen verteile, handele es sich bei den Selbstbeschränkungsabkommen um Exportkartelle, die wettbewerbspolitisch zu ahnden seien. Ehlermann wies dieses Ansinnen zurück, weil die Selbstbeschränkungsabkommen Verträge zwischen der Europäischen Gemeinschaft und dem Staat Japan darstellten und somit handelspolitischen Charakter aufweisen würden.

Das Auditorium bemängelte zudem, daß der Zweck der Fusionskontrolle durch übergeordnete Zielsetzungen stark ausgehöhlt werde und sie einen sektorspezifischen Charakter bekäme. Insbesondere würden die Kommissare in diesem Zusammenhang sehr stark abhängig von politischen Erwägungen entscheiden. Ehlermann bestätigte, daß Entscheidungen im Rahmen der Fusionskontrolle durch sozialpolitische und regionalpolitische Erwägungen beeinflußt würden, aber eine unabhängige Instanz, die keiner Kontrolle unterworfen sei, werde nicht installiert werden.

In bezug auf den Kapazitätsabbau in Branchen, die durch Strukturkrisen in Mitleidenschaft gezogen würden, äußerte sich Ehlermann dergestalt, daß zunächst diejenigen Staaten zur Kasse für Anpassungshilfen gebeten werden müßten, die durch ihre Beihilfepolitik erst Anreize zum Aufbau der Kapazitäten gegeben hätten.